

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**  
**SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTRATÉGIA E ANÁLISE ORGANIZACIONAL**

**TESE DE DOUTORADO**

**A FORMAÇÃO DO ARRANJO DA REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO  
PARANÁ NO PERÍODO DE 2003-2011**

**MARCIA SHIZUE MASSUKADO-NAKATANI**

**CURITIBA**

**2011**

**MARCIA SHIZUE MASSUKADO-NAKATANI**

**A FORMAÇÃO DO ARRANJO DA REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO  
PARANÁ NO PERÍODO DE 2003-2011**

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Administração, pelo Curso de Doutorado em Administração do Programa de Pós-graduação em Administração, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Aparecido Gonçalves

**CURITIBA**

**2011**


MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
Setor de Ciências Sociais Aplicadas  
Programa de Pós-graduação em Administração

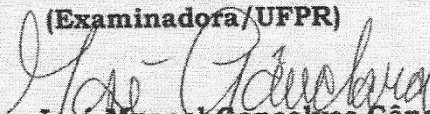
**TERMO DE APROVAÇÃO**

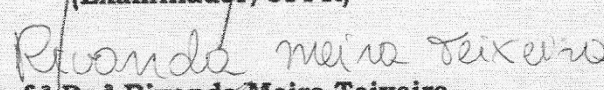
**Marcia Shizue Massukado Nakatani**

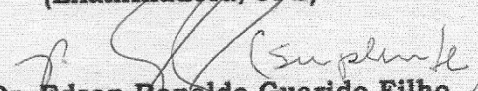
**“A FORMAÇÃO DO ARRANJO DA REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO PARANÁ  
NO PERÍODO DE 2003-2011”**


**TESE APROVADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO  
GRAU DE DOUTORA NO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, PELA  
SEGUINTE BANCA EXAMINADORA:**

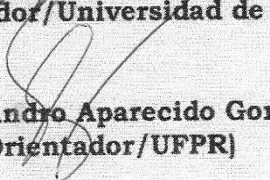
  
**Prof.ª Dr.ª Adriana Roseli Wunsch Takahashi**  
(Examinadora/UFPR)

  
**Prof. Dr. José Manoel Gonçalves Gândara**  
(Examinador/UFPR)

  
**Prof.ª Dr.ª Rivanda Meira Teixeira**  
(Examinadora/UFS)

  
**Prof. Dr. Edson Ronaldo Guarido Filho**  
(Examinador/Universidade Positivo)

  
**Prof. Dr. José Antonio Fraiz Brea**  
(Examinador/Universidad de Vigo)

  
**Prof. Dr. Sandro Aparecido Gonçalves**  
(Orientador/UFPR)

**19 de dezembro de 2011**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. SISTEMA DE BIBLIOTECAS.  
CATALOGAÇÃO NA FONTE

Massukado-Nakatani, Márcia Shizue

A formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná no período de 2003-2011 /Márcia Shizue Massukado-Nakatani. - 2011  
184 f.

Orientador: Sandro Aparecido Gonçalves.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Administração, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas.  
Defesa: Curitiba, 2011.

1. Turismo - Administração. 2. Turismo - Paraná - 2003-2011. 3. Desenvolvimento regional - Paraná. I. Gonçalves, Sandro Aparecido. II. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 658.919104



Para Ju, Lucas e Koji,  
meus eternos amores.

## **AGRADECIMENTOS**

O período de doutoramento é um tanto quanto conturbado, transformador e acima de tudo um aprendizado. Temos, desde o início, a árdua tarefa de encontrarmos a ‘tese’ de nosso estudo, que no decorrer do tempo acaba aparecendo, não simplesmente como num passe de mágica, mas após várias horas de leitura, de pesquisa e de discussões com colegas e professores. Afora esse ‘pequeno’ aspecto de busca pela tese, quisera que este trabalho também tivesse a contribuição de quatro diferentes orientadores. Assim tenho a agradecer primeiramente aos meus orientadores que partilharam comigo a descoberta e construção deste estudo.

À professora Dra. Rivanda Meira Teixeira (que segundo o Biz, com o qual concordo inteiramente, é a minha ‘mãe na academia’) e que desde 2003 quando iniciamos nosso trabalho no mestrado foi a grande incentivadora para meu ingresso no doutorado e na carreira acadêmica. Com quem aprendi a como desenvolver e apreciar a pesquisa científica e, que acima de tudo, é um modelo de professora, pesquisadora e orientadora para mim.

Ao professor Dr. João Marcelo Crubellate que apontou e me direcionou para os estudos institucionalistas (apesar da minha relutância inicial em aceita-la como embasamento teórico para meu estudo), com quem infelizmente não pude partilhar a continuidade deste trabalho, mas que me apresentou outras vertentes do institucionalismo que se encaixaram perfeitamente como perspectiva teórica para analisar a gestão pública do turismo.

Ao professor Dr. Sérgio Bulgacov que, como terceiro orientador me auxiliou na definição do projeto de tese e me indicou as inúmeras possibilidades de aplicação deste estudo e portanto a visualizar as implicações práticas que esta pesquisa poderia trazer para os estudos em administração e turismo.

Ao professor Dr. Sandro Aparecido Gonçalves, o último, mas não menos importante e, com certeza o mais confiante de todos (por vezes mais do que eu mesma) que apostou, literalmente, na conclusão deste trabalho entendendo as dificuldades de assumir uma orientação em andamento e, principalmente compreendendo as minhas restrições e limitações.

Ao Programa de Pós-graduação em Administração - PPGADM/UFPR, minha casa acadêmica nos últimos sete anos de estudos no mestrado e doutorado, e aos professores e técnicos com quem convivi e aprendi muito nesse período. Um agradecimento especial para a secretaria do programa (Lídia, Cris, Leila e Denise, e ainda Jo e Ester da época do mestrado) que muito me auxiliaram com os trâmites administrativos necessários para a conclusão do doutorado.

Agradeço também aos meus colegas de turma Bernardo Meyer, Danielle Mantonvani, Eliane Francisco, Edécio Jacomassi, Eric Ford Travis, Israel Ferreira Jr, Luciano Rossoni e Vanessa Nahhas Scandelari que partilharam comigo estes quatro anos de trabalho árduo e também de alguns bons cafés, almoços, risadas e conversas e, principalmente a Kátia Hopfer e a Júlia Furlanetto Graeff que mais do que colegas de turma, se tornaram minhas amigas.

Aos professores Dr. José Manoel Gonçalves Gândara (UFPR), Dr. Miguel Bahl (UFPR), Dr. Rene E. Seifert Jr (UP) e Dr. Jose Antonio Fraiz Brea (Universidad de Vigo) e às professoras Dra. Adriana W. Takahashi (UFPR) e Dra. Rivanda Meira Teixeira (UFS) que participaram das minhas bancas de qualificação do projeto e de defesa de tese e que com suas diferentes percepções sobre o estudo contribuíram para a melhoria deste trabalho.

Aos professores Dr. Edison Guarido Filho (UP), Dr. Luciano Rossoni (UP) e Dr. Pedro Steiner Neto (UFPR) que com suas leituras, correções, observações e auxílios para analisar os dados também colaboraram para o término deste trabalho.

À Secretaria de Estado do Turismo do Paraná (SETU/PR) e em especial à Deise Maria Fernandes Bezerra e Caren Nanci dos Santos que auxiliaram na coleta de dados, no fornecimento de material para análise e ainda se dispuseram a nos atender inúmeras vezes para conversarmos sobre o turismo no Paraná e as possibilidades e necessidades de pesquisar a gestão pública do turismo no Estado.

Entendo ainda que no meu caso 'o lado humano do processo' (como diz meu amigo e professor Dr. Miguel Bahl) foi preponderante para o término desta tese. Assim agradeço aos professores Alexandre Biz, Bruno Gomes, Eduardo Pereira, Deise Bezerra, Laura Rinaldi, Letícia Nitsche, Luciane Néri, Margarete Teles, Marie Gimenes, Miguel Bahl, Silvana de Souza e José Manoel G. Gândara, e secretárias Cleo Fritoli e Irene Camilo, do Departamento de Turismo e da Coordenação do Curso de Turismo da Universidade Federal do Paraná. Um agradecimento especial ao Biz, Miguel e Zé, que acompanharam (e participaram) da minha trajetória de

estudos, me apoiando, sem ressalvas, num dos momentos (profissional e pessoal) mais difíceis que enfrentei.

À minha família, sem a qual este momento não teria sido possível. Pai Tomoaki Massukado, mãe D. Maria, minhas irmãs Luciana e Fernandinha, minhas primas que são como irmãs (Silvana Miyashiro, Fernanda Yamamoto e Tiemi Yamashiro) e primos, tias e tios (em que carinhosamente incluo minha sogra e meu sogro), cunhadas e cunhados e aos amigos praticamente da família (Sayuri Yamanishi, Eden Furukawa, Melissa Yamaguti e Nancy Otsuki) que me deram forças, rezaram e principalmente me incentivaram (ainda que a distância) para que eu continuasse e finalizasse este trabalho.

Ao meu marido e companheiro Ju (Edison Y. Nakatani Jr) que sempre esteve presente, desde os tempos da graduação, passando pelo mestrado e finalmente o doutorado ao meu lado para me ouvir, me aconselhar e me apoiar nesta jornada. A quem espero retribuir com muito amor a sua paciência e compreensão sobre a importância dos estudos para mim.

Aos meus filhos Lucas e Koji, meus tesouros e minha alegria diária, que pareciam não entender ‘o que a mamãe escreve tanto no computador!?', e mesmo assim cederam espaço e tempo de convívio em família para que eu pudesse me dedicar aos estudos durante todos esses anos.

A todos aqueles que, apesar de não nomeados aqui, torceram e oraram por mim, acreditando não só na conclusão deste trabalho, mas principalmente em minha plena recuperação.

**どうもありがとう!**

Muito obrigada!

Cure o passado.  
Viva o presente.  
Sonhe o futuro.

(Provérbio irlandês)

## RESUMO

O mercado turístico está imerso em um contexto de instituições que organizam, definem e regulam suas atividades, no qual a atuação do governo e da iniciativa privada representam os mais atuantes e importantes vetores de desenvolvimento da atividade. Contudo discursos e práticas distintas, confluentes ou conflitantes tendem a coexistir em contexto público-privado e a serem aplicadas para racionalizar e justificar o comportamento desses atores. Considerando um contexto de descentralização e gestão participativa adotada pelo governo em nível nacional a partir da Reforma Gerencial do Estado de 1995, delimitamos como objetivo deste estudo compreender que configuração relacional de atores públicos e privados influenciou a formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná. Adotamos como lente teórica de análise o neoinstitucionalismo para examinar a inserção de uma nova prática e estrutura organizacional na gestão pública do turismo no Paraná: a regionalização. Para explorar empiricamente esta questão elegemos o intervalo de 2003 a 2011 e descrevemos os eventos desse período pela perspectiva dos atores participantes do campo do turismo no Paraná. Realizamos por meio de *archival research* (pesquisa em arquivos) a análise de cento e quarenta e sete documentos (relatórios técnicos, atas e memórias de reuniões) disponibilizados pela Secretaria de Estado do Turismo (SETU/PR), sendo a análise de conteúdo a técnica para tratamento dos dados. O estudo mapeou e caracterizou os discursos sobre a regionalização que revelam a divergência de ideias, mas também a cooperação entre as partes, sugerindo que tanto o papel quanto a posição dos atores interferiram e influenciaram o processo de regionalização do turismo no Estado. Dessa forma identificamos duas fases iniciais desse processo, denominadas pré-regionalização e operacionalização da regionalização, esta última subdividida em outras três etapas. A análise sugere que a ordem social que rege e foi predominante no campo foi proveniente dos discursos e práticas do setor público (leia-se Ministério do Turismo - MTUR e SETU/PR) a qual foi conferida legitimidade não somente pela aceitação dos demais, mas principalmente por ter sido discutida em ambientes colegiados com participação de atores representativos da iniciativa privada e do próprio poder público, nos mais diferentes níveis e tipos de atuação. Os principais argumentos reproduzidos pelo MTUR e pela SETU/PR para a implementação da regionalização do turismo no estado foram a descentralização da gestão do turismo em todos os níveis, a possibilidade de atender às municipalidades, utilizando-se como artifício a criação de regiões turísticas e, a viabilização de produtos turísticos comercializáveis em âmbito nacional e internacional. Diante desses resultados concluímos que, apesar de o processo de regionalização do turismo no Paraná contar com múltiplos atores e influências, foi ao redor de somente uma única ordem social transmitida e calcada nos discursos e ações do MTUR e da SETU/PR que se fundamentou a formação do arranjo da regionalização do turismo no estado. Adicionalmente consideramos que o processo de regionalização do turismo no Paraná não está completo e finalizado, nem o retrocesso em relação à adoção da regionalização como prática e estrutura de organização, planejamento e gestão do turismo é factível de ocorrência.

Palavras-chaves: Regionalização do turismo. Institucionalização. Arranjo da regionalização. Lógica institucional. Paraná.

## ABSTRACT

The travel and tourism industry is immersed in a context of institutions that organize, define and regulate their activities, in which the role of government and the private sector represent the most active and important vectors for tourism development. However different discourses and practices, confluent or conflicting tend to coexist in public-private context and are applied to rationalize and justify their behavior. Considering the context of decentralization and participatory management adopted by the federal government since 1995's Managerial State Reform, we choose as aim of the study to understand what relational configuration of public and private actors influenced the formation of a tourism regionalization arrangement in Paraná. We adopted the neoinstitutionalism as theoretical lens of analysis to examine the inclusion of a new organizational structure and practice in tourism public management in Paraná: the regionalization. To empirically explore this question we selected the period 2003-2011 and we describe the occurring events through the perspective of the actors that participate in the Paraná's tourism field. We conducted extensive archival research through the analysis of one hundred forty-seven documents (technical reports, meetings minutes and memories) made available by the Paraná State Tourism Department (SETU/PR), using content analysis for processing the data. The study mapped and characterized the speeches on regionalization that reveal the divergence of ideas, but also cooperation between the parties, suggesting that both agency and actor's position have interfered and influenced the process of tourism regionalization in the state. Thus we identified two initial phases of this process, called pre-regionalization and operationalization of regionalization, the latter subdivided into three other stages. The analysis reveals that the social order that governs and was predominant in the field came from the discourses and practices of the public sector (*i.e.* Ministry of Tourism - MTUR and SETU/PR) which was conferred legitimacy not only by the acceptance of other actors, but mainly because it has been discussed in collegiate environments with participation of stakeholders from the private sector and the public administration itself, in many different levels and types of activity. The main arguments for and played by MTUR and SETU/PR to implement the tourism regionalization in the state were the decentralization of tourism management at all levels, the ability to meet municipalities, using as artifice the creation of tourist regions and the feasibility of marketing and promotion of tourist products for the nationally and internationally markets. From these results we conclude that, although the process of tourism regionalization in Paraná have had multiple actors and influences, has been around only a single social order broadcasted and grounded in the discourses and actions of MTUR and SETU/PR that was founded the regionalization arrangement of tourism in the state. We also consider that the process of tourism regionalization in Paraná is not complete and finalized, nor a regression in relation to adoption of regionalization as a practice and structure of organizing, planning and management of tourism is feasible of occurring.

*Key words: Tourism regionalization. Institutionalization. Regionalization arrangement. Institutional logic. Paraná.*

## RESUMEN

El mercado turístico está inmerso en un contexto de instituciones que organizan, definen y regulan sus actividades, en las que el papel del gobierno y el sector privado representan los vectores más activos e importantes para el desarrollo de la actividad. Sin embargo discursos y prácticas distintas, confluentes o conflictivas tienden a coexistir en contexto de los sectores público y privado y se aplican a racionalizar y justificar el comportamiento de estos actores. Teniendo en cuenta el contexto de la descentralización y la gestión participativa adoptada por el gobierno a nivel nacional a partir de la Reforma Gerencial del Estado de 1995, este estudio tiene como objetivo entender que configuración relacional de los actores públicos y privados influyeron en la formación del arreglo de la regionalización del turismo en Paraná. Hemos adoptado como paradigma el neoinstitucionalismo para examinar la inclusión de una nueva estructura y práctica organizativa de la gestión pública del turismo en Paraná: la regionalización. Para explorar esta pregunta empíricamente se seleccionó el intervalo de 2003 a 2011 y se describieron los acontecimientos de este período desde la perspectiva de los actores que participan en el ámbito del turismo en Paraná. Hemos llevado a cabo la investigación de archivos a través del análisis de ciento cuarenta y siete documentos (informes técnicos, actas de reuniones y memorias) puestos a disposición por la Oficina de Turismo del Paraná (SETU/PR), y se utilizó el análisis de contenido para el procesamiento de los datos. El estudio ha mapeado y caracterizado los discursos sobre la regionalización que revelan la divergencia de ideas, sino también la cooperación entre las partes, lo que sugiere que tanto el papel y la posición de los actores interfirió e influyó en el proceso de regionalización del turismo en el estado. Así, se identificaron dos fases iniciales de este proceso, llamado pre-regionalización y la puesta en marcha de la regionalización, este último dividido en tres etapas más. El análisis sugiere que el orden social que rige y fue predominante en el sector provenían de los discursos y las prácticas del sector público (léase Ministerio de Turismo - MTUR y SETU/PR), que se confiere legitimidad no sólo por la aceptación de los demás, pero sobre todo porque se ha discutido con diferentes grupos en un mismo espacio, con la participación de las partes interesadas del sector privado y de la propia administración pública, en diferentes niveles y tipos de actividad. Los principales argumentos a favor y jugados por MTUR y por la SETU/PR para implementar la regionalización del turismo en el estado fueron la descentralización de la gestión del turismo en todos los niveles, la capacidad para cumplir con los municipios, que tuvo como artificio la creación de las regiones turísticas y la viabilidad de comercializar los productos turísticos a nivel nacional e internacional. De estos resultados se concluye que, aunque el proceso de regionalización del turismo en Paraná tiene múltiples actores y influencias, ha existido sólo un orden social basado en los discursos y acciones de MTUR y SETU/PR que fundó la formación del arreglo de la regionalización del turismo en el estado. Ten en cuenta también que el proceso de regionalización del turismo en Paraná no se ha completado y finalizado, ni el retroceso en relación a la adopción de la regionalización como una práctica y estructura de organización, planificación y gestión del turismo es factible de ocurrir.

Palabras clave: Regionalización del turismo. Institucionalización. Arreglo de la regionalización. Lógica institucional. Paraná.



## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – ESTRUTURA POLÍTICA DO TURISMO NO BRASIL NOS ANOS 1990. .....	104
FIGURA 2 – ESTRUTURA DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO TURISMO NO BRASIL, MODELO POLÍTICO-GOVERNAMENTAL VIGENTE .....	107
FIGURA 3 – PRIMEIRO MAPA DA PROPOSTA DE REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ - 2004.....	135
FIGURA 4 – SEGUNDO MAPA DA PROPOSTA DE REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, 2005 - 9 REGIÕES TURÍSTICAS.....	136
FIGURA 5 – TERCEIRO MAPA DAS REGIÕES TURÍSTICAS DO PARANÁ, 2008 – 10 REGIÕES TURÍSTICAS.....	138
FIGURA 6 – MAPA ATUAL DAS REGIÕES TURÍSTICAS DO PARANÁ COM SEGMENTOS DESENVOLVIDOS EM CADA REGIÃO.....	139

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES NAS REUNIÕES DO CONSELHO CONSULTIVO DE TURISMO DO PARANÁ DE 2003-2011, CONFORME NATUREZA DA ENTIDADE .....	112
GRÁFICO 2 – PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES NAS REUNIÕES DO CCTUR E DA CTMRT, POR NÍVEL DE ATUAÇÃO.....	114
GRÁFICO 3 – ENTIDADES PARTICIPANTES NAS REUNIÕES DO CONSELHO CONSULTIVO DE TURISMO DO PARANÁ E DA CÂMARA TEMÁTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO PERÍODO DE 2003 A 2011, POR TIPO DE ATUAÇÃO .....	115
GRÁFICO 4 - REPRESENTATIVIDADE DAS ENTIDADES NO CONSELHO CONSULTIVO DE TURISMO DO PARANÁ, POR AGENTE-ATOR PARTICIPANTE NAS REUNIÕES DO CONSELHO NO PERÍODO DE 2003 A 2011.....	116
GRÁFICO 5 - PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES NAS REUNIÕES DO CONSELHO CONSULTIVO DE TURISMO DO PARANÁ E CÂMARA TEMÁTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO - ENTRE 2003 A 2011. .....	117
GRÁFICO 6 – COMENTÁRIOS REGISTRADOS SOBRE A REGIONALIZAÇÃO NO CCTUR, NO PERÍODO DE 2003 A 2011, POR ENTIDADE E QUANTIDADE ....	144
GRÁFICO 7 – MAPA PERCEPTUAL DAS CATEGORIAS DAS VARIÁVEIS EM ESTUDO 1.....	146
GRÁFICO 8 – MAPA PERCEPTUAL DAS CATEGORIAS DAS VARIÁVEIS EM ESTUDO 2.....	147

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – CARACTERÍSTICAS DO <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i> – <i>NPM</i> .....	35
QUADRO 2 - A RESPOSTA NEOINSTITUCIONALISTA EM DUAS PERSPECTIVAS .....	49
QUADRO 3 – OS TRÊS PILARES DAS INSTITUIÇÕES .....	51
QUADRO 4 – INDICADORES DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO .....	58
QUADRO 5 – DIMENSÕES DO CAMPO ORGANIZACIONAL: DEFINIÇÕES E INDICADORES DO PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO .....	67
QUADRO 6 – PILARES CONSTITUTIVOS DA PESQUISA SOCIAL .....	84
QUADRO 7 – ESTRUTURAS DE GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO NO PARANÁ .....	109
QUADRO 8 – AÇÕES REFERENTES À PRÉ-REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO PARANÁ. ....	122
QUADRO 9 – TRÊS ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO DO PRT NO PARANÁ, REFERENTES À FASE 2 (OPERACIONALIZAÇÃO DA REGIONALIZAÇÃO) .....	128

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - PARTICIPAÇÃO DE AGENTE-ATOR NAS REUNIÕES DO CONSELHO CONSULTIVO DE TURISMO DO PARANÁ DE 2003-2011, CONFORME NÍVEL DE ATUAÇÃO .....	113
TABELA 2 – MEDIDAS DE DISCRIMINAÇÃO.....	145

## LISTA DE SIGLAS

ABAV	Associação Brasileira de Agências de Viagem
ABBTUR	Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo
ABEOC	Associação Brasileira de Empresas de Eventos
ABETA	Associação Brasileira das Empresas de Turismo de Aventura
ABGTUR	Associação Brasileira dos Guias de Turismo
ABIH	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
ABRAJET	Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo
ABRASEL	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
ADETUR Litoral	Agência de Desenvolvimento do Turismo Sustentável do Litoral do Paraná
ADETUNORP	Agência de Desenvolvimento Turístico Regional do Norte do Paraná
APRATUR	Associação Paranaense de Turismo Rural
ABCMI	Associação Brasileira dos Clubes da Melhor Idade
ACP	Associação Comercial do Paraná
AHPR	Associação de Hostels do Paraná
AMCG	Associação dos Municípios dos Campos Gerais
AMP	Associação dos Municípios do Paraná
AMUNORPI	Associação dos Municípios do Norte Pioneiro
AMUTUR	Associação dos Municípios Turísticos do Paraná
ASSINTEC	Associação Inter-religiosa de Educação
BB	Banco do Brasil
CACIA/SUD-PR	Coordenadoria das Associações Comerciais, Industriais e Agrícolas do Sudeste do Paraná
CEF	Caixa Econômica Federal
CET/FECOMÉRCIO	Câmara Empresarial de Turismo da Federação do Comércio do Paraná
CCTUR	Conselho Consultivo de Turismo Estado do Paraná
CC&VB	Curitiba Convention & Visitors Bureau
CIC	Companhia de Desenvolvimento de Curitiba

CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CTMRT	Câmara Temática de Municipalização e Regionalização do Turismo
ECOPARANÁ	Serviço Social Autônomo ECOPARANÁ
EMATER	Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
FCVB-PR	Federação de Convention e Visitors Bureaux do Estado do Paraná
FETHEPAR	Federação dos Empregados em Turismo e Hospitalidade do Estado do Paraná
FCCSTH/PR	Fórum dos Coordenadores dos Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria do Estado do Paraná
FC&C	Fórum de Turismo Sustentável Cataratas do Iguaçu & Caminhos ao Lago de Itaipu
FESDMT/PR	Fórum Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo do Paraná
FTS-PR	Fórum para o Turismo Sustentável no Paraná
FUMTUR	Fundação Municipal de Turismo de Paranaguá
GE/PR	Governo do Estado do Paraná
HOMALS	<i>Homogeneity analysis by means of alternating least squares</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBQP	Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade
IGR	Instância de Governança Regional
IMT-Curitiba Turismo	Instituto Municipal de Turismo - Curitiba Turismo
IEPR	Instituto de Ecoturismo do Paraná
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
ISTS	Instituto Superior de Turismo Sustentável
MC&VB	Maringá Convention & Visitors Bureau
MTUR	Ministério do Turismo
NPM	<i>New Public Management</i>

OECD	<i>The Organisation of Economic Co-operation and Development</i>
OMT	Organização Mundial do Turismo
PHC	Parque Histórico de Carambeí
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PRT	Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil
RETUR	Rede de Turismo Regional
SEBRAE	Agência de Apoio ao Empreendedor e Pequeno Empresário
SEAB	Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Paraná
SEEC	Secretaria de Estado da Cultura do Paraná
SEED	Secretaria de Estado da Educação do Estado do Paraná
SEIM	Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Assuntos do Mercosul
SEPL	Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral
SEDU	Secretaria do Desenvolvimento Urbano do Paraná
SEMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SETP	Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SESC	Serviço Social do Comércio
SETU/PR	Secretaria de Estado do Turismo do Paraná
SINDEGTUR	Sindicato Estadual de Guias de Turismo do Paraná
SINDOTEL	Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Curitiba
UNWTO	<i>United Nations World Tourism Organization</i>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO: A PROBLEMÁTICA DE INVESTIGAÇÃO .....</b>	<b>20</b>
1.1 Formulação do problema de pesquisa .....	26
1.2 Objetivos da pesquisa .....	26
1.3 Justificativas teórica e prática .....	27
1.4 Estrutura do trabalho .....	30
<b>2 QUADRO TEÓRICO-EMPÍRICO DE REFERÊNCIA: O DOMÍNIO CONCEITUAL DA PESQUISA .....</b>	<b>32</b>
2.1 A gestão pública, a governança e o institucionalismo .....	32
2.1.1 A governança no contexto da nova gestão pública .....	34
2.1.2 A governança e o enfoque institucional .....	37
2.2 Instituições, Institucionalização e o Neoinstitucionalismo .....	44
2.2.1 Desenvolvimentos da teoria institucional em duas perspectivas .....	45
2.2.2 O processo de institucionalização e o uso do discurso .....	55
2.3 O Campo organizacional e a Institucionalização .....	62
2.3.1 Atores organizacionais e o campo .....	63
2.3.2 A lógica institucional do campo .....	70
2.3.3 Legitimidade organizacional .....	75
2.4 Conjuntura teórico-analítica do estudo .....	80
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: COMPREENDENDO A REALIDADE EM ESTUDO .....</b>	<b>83</b>
3.1 A realidade social em estudo: os pressupostos filosóficos da pesquisa .....	83
3.2 Delineamento da pesquisa: <i>archival research</i> .....	88
3.3 Método e técnicas de coleta e análise de dados .....	90
3.4 Definições constitutivas e operacionais: conceitos para a análise de dados .....	97
<b>4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>100</b>
4.1 O contexto político-governamental do turismo .....	100
4.1.1 Descentralização e gestão participativa do turismo na esfera nacional .....	103
4.1.2 A gestão pública do turismo no Paraná, de governo a governança .....	109
4.2 Atores organizacionais e a gestão do turismo no Paraná .....	112
4.3 A formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná .....	118
4.3.1 As fases da implementação da regionalização do turismo no Paraná ..	121
4.3.2 A regionalização do turismo em pauta .....	129
4.3.3 A criação das regiões turísticas do Paraná .....	134
4.3.4 Os fundamentos constitutivos da regionalização do turismo no Paraná ..	140
4.4 A configuração relacional dos atores e o arranjo da regionalização .....	143
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>149</b>

5.1 Conclusão e discussão .....	149
5.2 Recomendações para estudos futuros .....	153
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>155</b>
<b>APÊNDICE A - ROTEIRO ESTRUTURADO PARA COLETA DE DADOS .....</b>	<b>171</b>
<b>APÊNDICE B – PARTICIPAÇÃO DE ATOR-AGENTE NAS REUNIÕES DO CONSELHO CONSULTIVO DE TURISMO DO PARANÁ, POR ENTIDADE E ANO .....</b>	<b>172</b>
<b>APÊNDICE C – PARTICIPAÇÃO DE ATOR-AGENTE NAS REUNIÕES DA CÂMARA TEMÁTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO, POR ENTIDADE E ANO.....</b>	<b>174</b>
<b>APÊNDICE D – 28 PUBLICAÇÕES DO MINISTÉRIO DO TURISMO SOBRE O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO - ROTEIROS DO BRASIL NO PERÍODO DE 2004 A 2011.....</b>	<b>175</b>
<b>APÊNDICE E – REPRESENTANTES DE ENTIDADES PRESENTES NAS ATAS DE REUNIÃO DO CCTUR (2003 A 6/2011) E NAS MEMÓRIAS DAS REUNIÕES DA CTMRT (2003 A 2010), POR ENTIDADE.....</b>	<b>177</b>
<b>APÊNDICE F – RESUMO DO CONTEÚDO DOS RELATÓRIOS DE OFICINAS DO PRT REALIZADAS NO PARANÁ ENTRE 2004 A 2009.....</b>	<b>184</b>

## 1 INTRODUÇÃO: A PROBLEMÁTICA DE INVESTIGAÇÃO

O cenário da organização e gestão de serviços, ora tidos como exclusivamente de caráter público tem evoluído e apresentado mudanças no tocante a quais atores e que relações podem ser estabelecidas nesse contexto. Não obstante, atuar como interlocutor na proposição e coordenação de ações para desenvolver atividades econômicas deixou de ser papel exclusivo e competência isolada do Estado.

A estrutura rígida e a presença de autoridade governamental típicas das ações de gestão pública cedem espaço para a descentralização, num sentido de permitir participação e de delegar poder a outros atores. Essa transferência de responsabilidades de organismos nacionais para o nível regional e local tende a significar um enfraquecimento do próprio Estado, e campo propício para o estabelecimento de sistemas de governança (HEYWOOD, 2003, p. 100-101).

Assim a inclusão de diferentes atores nos mecanismos de governo por meio de atuação em conselhos consultivos ou por intermédio de organizações não-governamentais em assuntos como saúde, educação, violência e segurança pública ilustra o que consideramos inserção social na organização e gestão pública. Este quadro da atuação de entes externos junto ao sistema público de gestão pode representar por ora, um “[...] paradoxo de adaptação do Estado que reflete exatamente uma falta de capacidades administrativa, técnica, política e institucional [...]” (AHRENS, 2002, p. 118, tradução nossa). Nesse ponto a adoção de ulteriores estruturas político-institucionais de governo, novas práticas e formas organizacionais e diferentes estratégias de gestão se fazem presentes.

Apesar da entrada de distintos atores no processo de desenvolvimento de atividades econômicas alterar o quadro político-governamental de gestão dessas atividades e, ser reconhecidamente um fator de mudança, as instituições, as regras e os processos políticos ainda tem papel de destaque na arena governamental. Outro ponto gerador de mudanças nos sistemas governamentais é a adoção gradativa de práticas privadas de gestão. Em parte a inclusão dessas práticas é decorrente, no contexto nacional, de mudanças em meados da década de 1990<sup>1</sup> que

---

<sup>1</sup>Este período ficou conhecido com a Reforma Gerencial do Estado de 1995, que segundo Bresser-Pereira (2000, p. 65) tinha como objetivo “[...] criar novas instituições legais e organizacionais que



possibilitaram posteriormente a instalação de parcerias público-privado atuando como alternativas para produção e distribuição de bens e serviços públicos.

Verificamos nesse ponto que os estudos que tratam de atores, suas influências e mudanças em estruturas e processos organizacionais no setor público tendem a focar a *New Public Management* – NPM (Nova Gestão Pública<sup>2</sup>) e a governança (KJAER, 2004; ALFORD; HUGHES, 2008; STOKER, 1998; 2006a; 2006b; RHODES, 2007). Em um sentido mais amplo tais estudos retratam que, não somente o Estado, mas também o mercado e a sociedade civil tem seus papéis definidos, em diferentes níveis, no ato de governar as sociedades modernas (KOOIMAN; BAVINCK; CHUENPAGDEE; MAHON; PULLIN, 2008, p. 3).

Esta inserção de novos atores na gestão pública torna-se representativa da noção de que quando o Estado não consegue (por razões diversas) gerenciar os serviços públicos, um mecanismo lógico é o surgimento de ações baseadas em iniciativas da própria sociedade (PROVAN; MILWARD, 2001), em um contexto em que o Estado pode exercer poder somente agindo com e por meio de outros atores (BEVIR, 2004).

Contudo a presença de alterações nas estruturas e processos de gestão pública não implica de imediato a adoção de novas práticas e formas organizacionais nem a sua ocorrência de forma indistinta. Em verdade a incorporação e operacionalização dessas mudanças dependem das características de cada atividade e, em específico de aspectos relativos à importância econômico-social da atividade, aos tipos de atores presentes e à sua configuração relacional no campo em que se inserem. Um modo de visualizar essas mudanças no cenário político-governamental é considerar atividades com características que permitam

---

permitam que uma burocracia profissional e moderna tenha condições de gerir o Estado brasileiro [...]” de forma a contribuir para a formação de um Estado forte e eficiente no país.

<sup>2</sup>Conhecida como reforma administrativa do setor, a NPM emergiu com a convicção de que as soluções para o falido modelo burocrático estivessem nas melhores práticas da iniciativa privada (SAVOIE, 1995); estruturou-se em uma arena que se apresenta como a “sociedade de organizações”, na qual serviços são fornecidos por meio de ações, arranjos e programas multi-organizacionais (EWALT, 2001); e permeada pela busca em responder: “[...] como implantar políticas, estratégias, programas e projetos, utilizando-se de mecanismos de mercado para que as organizações estatais pudessem atingir os resultados desejados?” (OEHLER-SINCAI, 2008, p. 3, tradução nossa). (SAVOIE, 1995); estruturou-se em uma arena que se apresenta como a “sociedade de organizações”, na qual serviços são fornecidos por meio de ações, arranjos e programas multi-organizacionais (EWALT, 2001); e permeada pela busca em responder: “[...] como implantar políticas, estratégias, programas e projetos, utilizando-se de mecanismos de mercado para que as organizações estatais pudessem atingir os resultados desejados?” (OEHLER-SINCAI, 2008, p. 3, tradução nossa).

entender como ocorreu a inserção de novos atores e de suas crenças, discursos e práticas no contexto do próprio desenvolvimento da atividade.

A esse respeito o turismo e seus desdobramentos em relação à gestão e organização pública no país e, particularmente no estado do Paraná, - tomado como caso deste estudo - nos pareceram representativos para esta análise.

Na busca por fatos que marcaram o desenvolvimento político-governamental do turismo no Paraná nos deparamos com o ano de 2003. Foi nesse ano que a atividade turística presenciou a inserção de novas estruturas e atores no panorama da gestão pública do turismo. Não só a nível estadual, mas também no contexto nacional. Com efeito, a criação do Ministério do Turismo (MTUR)<sup>3</sup> e da Secretaria de Estado do Turismo do Paraná (SETU/PR) em 2003<sup>4</sup> aparecem como marcos de remodelação da relação entre o governo e a gestão pública (em todos os níveis) com a atividade turística. Tais estruturas foram concebidas com o intuito de ser um novo modelo de gestão pública, adotando a descentralização e a participação de atores públicos, privados e da sociedade organizada como marcos de gestão da atividade turística.

Todavia a criação de organismos públicos de gestão do turismo por si só, não poderia ser tomada *a priori* como responsável por mudanças no curso de uma gestão, mas a tomada de ação por esses órgãos em relação ao turismo apontava para um fato relevante a investigar. Dessa forma, foi na busca por um acontecimento, a partir dessa data, que encontramos o lançamento oficial do Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil (PRT) em abril de 2004<sup>5</sup> e a sinalização da adoção da regionalização como política estruturante para organizar e gerir o turismo brasileiro.

De forma a delimitar o campo de pesquisa para compreender a evolução desse processo de regionalização, selecionamos como caso de estudo o estado do

---

<sup>3</sup>A atividade turística foi institucionalizada politicamente no cenário nacional a partir da criação do Ministério do Turismo no ano de 2003. Até o citado ano, o Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR (fundado em 1966) atuava como órgão oficial fomentador da atividade turística no país, sem, no entanto, gozar de benefícios e autonomia correlatos a um ministério.

<sup>4</sup>A vista do contexto nacional, o Paraná também concretiza no âmbito político uma secretaria específica para o turismo com a criação no final do ano de 2002 da Secretaria de Estado do Turismo – SETU (Lei nº 13.986 de 30/12/2002) (PARANÁ, 2002). Embora as atividades de desenvolvimento político-governamental do turismo do estado remontassem às décadas de 1930 e 1940 (PARANÁ, [2004?]), a criação de uma secretaria possibilitou autonomia e a tomada de decisões em nível de política de governo para o turismo paranaense.

<sup>5</sup>Como veremos na análise dos dados, apesar de o PRT ter sido oficialmente lançado em 29 de abril de 2004, as discussões e articulações dentro do MTUR, nos estados e na SETU/PR já ocorriam desde do ano anterior.

Paraná, que apresentou durante o período de 2003 a 2011 mudanças na organização e gestão do turismo (fundamentada em grande parte pelas alterações propostas e observadas a nível nacional) culminando na formação de um arranjo da regionalização do turismo no Paraná. Assim sendo, nossa unidade de análise primária é o próprio **arranjo da regionalização do turismo**, entendido em nosso estudo como a totalidade de atores provenientes dos setores público e privado, nos mais diferentes níveis de atuação e de relação com o turismo que, utilizando-se e criando estruturas de governança, atuam no fomento ao desenvolvimento e promoção da atividade turística e adotam como diretriz norteadora de suas ações e como processo para a gestão, o planejamento e a organização do turismo, a regionalização.

Dessa forma e para identificar sobre que bases a formação do arranjo da regionalização do turismo se alicerçou, passamos à procura por documentos que nos permitissem acessá-lo indiretamente. Encontramos um vasto acervo de materiais de arquivo que registraram a ocorrência e o desenrolar do processo de regionalização no estado todos os quais, contudo, registros documentais com informações textuais.

A luz desses materiais e focados no entendimento do atual panorama (pós-2003) da gestão pública do turismo no Paraná consideramos que uma nova configuração político-governamental surgia. Movida tanto pela alteração na política estruturante do turismo brasileiro - que tomava como fundamento a base territorial para ordenar e qualificar a sua oferta turística - quanto pela formação de uma nova forma de gestão, organização e planejamento do turismo, o arranjo da regionalização.

Com efeito, o estudo da formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná foi escolhido como tema de nossa pesquisa por representar, dentro do período delimitado, o desenvolvimento de uma prática e forma organizacional distinta para a gestão de destinos turísticos. Van der Borg (2008) complementa que ao enfoque na função do turismo regional, segue uma oportunidade ímpar de melhoria e fortalecimento do governo e da governança da atividade turística.

Assim tomamos por análise o conceito de governança dentro do contexto da Nova Gestão Pública, o que nos auxiliou no entendimento do cenário anterior ao processo de formação do arranjo da regionalização do turismo. Tal panorama foi caracterizado por mudanças no cerne da administração pública, quer em

procedimentos de gestão ou, em especial, no entendimento da descentralização das ações com vias ao fortalecimento de outros níveis de governo.

Considerando a vertente teórica adotada verificamos que os estudos de turismo tomados por análise pela teoria institucional tem focado em diferentes objetos, como a estrutura do setor turístico (ALIPOUR; KILIC, 2005) os fatores que influenciam a adoção de práticas ambientais na hotelaria (LE; HOLLENHORST; HARRIS; MCLAUGHLIN; SHOOK, 2006), a questão da legitimidade da prática do ecoturismo (LAWRENCE; WICKINS; PHILLIPS, 1997), ou ainda a institucionalização e replicação de conhecimentos relacionados à alavancagem de oportunidades advindas do turismo de eventos (O'BRIEN, 2006). Cabe observar que tais pesquisas utilizam a teoria institucional conjugada a outras perspectivas teóricas (e.g. Visão Baseada em Recursos, Abordagem dos *stakeholders*, Ecologia populacional) enfatizando um ou outro conceito em específico, na tentativa de explicitar e compreender o fenômeno em estudo.

Especificamente sobre o processo de formação de políticas de turismo, identificamos o estudo de Stevenson, Airey e Miller (2008) cujos resultados indicaram que a formulação de políticas é essencialmente um processo social, que envolve comunicação e negociação entre os atores de determinado contexto. Nesse ponto e com base em seus achados, Stevenson *et al.* (2008) sugerem o direcionamento para pesquisas que investiguem os meios de comunicação envolvidos na produção de políticas públicas e as relações entre os aspectos contextuais presentes nesse processo, ou seja, do ambiente em que ocorre.

Assim, entendendo que “[...] abordagens institucionais são desenvolvidas a partir da percepção de que a política pública é feita dentro de instituições públicas e privadas que estruturam e restringem sua natureza e dimensões [...]” (STEVENSON; AIREY; MILLER, 2008, p. 734, tradução nossa) e de que a análise institucional tem sido criticada por subestimar processos políticos e sociais (JOHN, 1998<sup>6</sup>, citado por STEVENSON *et al.*, 2008) entendemos que com nosso estudo podemos avançar nos conhecimentos a respeito: a) da formação de arranjos institucionais com atores públicos e privados, b) dos desdobramentos da adoção dos conceitos de descentralização e gestão participativa para a política pública, em específico no

---

<sup>6</sup> JOHN, P. *Analyzing Public Policy*. London and New York: Continuum, 1998.

campo do turismo e, c) da preponderância de discursos e práticas provenientes de atores públicos nesses ambientes.

Com efeito e a partir da compreensão de que o estudo das políticas públicas de turismo sob o enfoque da teoria institucional tem investigado o contexto em que ocorre sua formulação e implementação, e que tal investigação pode ser trabalhada ao acessarmos os discursos e práticas dos atores públicos e privados, adotamos como nosso objeto de estudo o processo de regionalização do turismo no estado do Paraná. Assim a configuração relacional entre os atores públicos e privados do estado foi analisada segundo os fundamentos da teoria institucional o que incluiu derivações analíticas a partir dos conceitos correlatos à institucionalização de práticas organizacionais, à presença de lógicas institucionais no campo e a legitimidade organizacional desse processo.

Conforme explicitado nestes parágrafos introdutórios nosso estudo pretendeu compreender que configuração relacional dos atores públicos e privados influenciou a formação do arranjo da regionalização do turismo no estado do Paraná, no período de 2003 a 2011, entendendo-a sob a perspectiva analítica da teoria institucional e por intermédio dos conceitos de institucionalização, lógica institucional e legitimidade organizacional. O enfoque específico foi analisar que lógicas institucionais se fizeram presentes e influenciaram a formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná no período delimitado.

Em respeito à lente teórica adotada, propomos a **tese** de que em campos organizacionais com múltiplos atores (públicos e privados), com diferentes recursos e regras e uma multiplicidade de relações e influências (como o da organização e gestão do turismo no Paraná), a institucionalização de práticas organizacionais (neste caso a regionalização do turismo), pode ser estruturada ao redor de um único modelo ou ordem social. Tal conceito foi acessado analiticamente em nosso estudo através dos discursos, regras e normas (SCOTT; RUEF; MENDEL; CARONNA, 2000; LECA; NACCACHE, 2006) expressos pelos atores, sendo representativos das dimensões cultural-cognitiva, regulatória e normativa do ambiente institucional (SCOTT, 1994; 1995; 2001; SCOTT *et al.*, 2000; FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

Complementarmente o conceito de legitimidade organizacional foi também analisado dentro do contexto de inserção de novos atores no âmbito da organização e gestão pública juntamente com a implementação de uma nova política estruturante para o turismo brasileiro e do Paraná. Dessa forma o foco de análise foram os

discursos dos atores sociais manifestados em contexto formalmente constituídos (oficinas, reuniões de câmaras temáticas e reuniões de conselho) para discutir como a regionalização deveria ser implantada no Paraná e, registrados em materiais de arquivo (relatórios técnicos, memórias e atas de reuniões) datados do período de 2003 a 2011, todos os quais fornecidos pela Secretaria de Turismo do Estado do Paraná - SETU/PR.

### 1.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Destarte o exposto nossa pesquisa, no entendimento de que a regionalização do turismo foi adotada como prática para a organização e gestão do turismo no Paraná, pretende responder ao seguinte problema: **Que configuração relacional dos atores públicos e privados influenciou a formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná no período de 2003 a 2011?**

### 1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral deste estudo é **compreender que configuração relacional dos atores públicos e privados influenciou a formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná no período de 2003-2011**. Com vistas a este objetivo e tendo como objeto de estudo o processo de regionalização do turismo no Paraná e como perspectiva analítica a teoria institucional, apresentamos os seguintes objetivos específicos:

- Caracterizar o contexto político-governamental do turismo do Brasil e do Paraná no período de 2003 a 2011.
- Identificar atores públicos e privados presentes na gestão e organização do turismo no estado do Paraná no período de 2003 a 2011.
- Descrever a formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná constituído no período de 2003 a 2011.

- Analisar as ações e relações estabelecidas entre os atores públicos e privados e suas influências na formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná no período de 2003 a 2011.

### 1.3 JUSTIFICATIVAS TEÓRICA E PRÁTICA

Neste estudo a perspectiva neoinstitucionalista adotada nos parece apropriada como lente teórica para analisar a formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná vez que possibilita a apreciação dos resultados técnicos e decorrentes discursos e práticas que conformam a lógica institucional que o sustenta. Por resultados técnicos entendemos, assim como Scott *et al.* (2000) e Bastedo (2009), que a lógica institucional ao especificar objetivos e valores, indica meios para alcançá-los, afetando o comportamento e ação dos indivíduos pertencentes ao campo organizacional.

Com efeito Suddaby, Cooper e Greenwood (2007) nos apresentam uma lacuna relacionada às mudanças no nível do campo organizacional: o estudo da importância do papel das estruturas de governança ou lógicas institucionais.

Enquanto que há uma crescente consciência de que as fronteiras do campo são construídas ao redor de sistemas de significados compartilhados (HOFFMAN, 1999) e de que as mudanças nas fronteiras do campo são acompanhadas de mudanças nas lógicas dominantes que organizam os campos (THORNTON, 2002), tais estudos **pouco tem focado nos mecanismos de governança local.** (SUDDABY; COOPER; GREENWOOD, 2007, p. 335, grifo nosso, tradução nossa).

Assim a utilização dos conceitos de lógica institucional e atores sociais para analisar a institucionalização de práticas organizacionais parte do entendimento de que: a) como processo cognitivo, a institucionalização atua na produção de entendimentos compartilhados sobre o que é apropriado e significativo para a prática em questão (ZUCKER, 1983) pressupondo a influência simultânea de diferentes atores sociais; b) a existência de múltiplas práticas em cada lógica institucional (SHIPILOV; GREVE; ROWLEY, 2010) decorre da atuação dos atores sociais e são manifestadas em seus discursos; e c) os atores sociais e os sistemas de crenças

compartilhadas podem, dentro do processo de institucionalização, ser fonte de sobrevivência e aprovação social (legitimidade).

A partir desses entendimentos adotamos como foco de nosso estudo, assim como nos primeiros trabalhos neoinstitucionalistas sobre o tema, utilizar o conceito de lógica institucional como fator de legitimação de organizações e suas estruturas (LUO, 2007), neste caso em específico da adoção da regionalização como política estruturante de ordenamento, qualificação e promoção da oferta turística do Paraná (PARANÁ, 2008a) e como tal um modelo de gestão, planejamento e organização da atividade no estado.

Cabe aqui justificar a escolha do campo de estudo. Primeiro, visto a nossa inserção no campo do turismo, tendência acumulada tanto pela formação acadêmica e atuação profissional como pelos estudos e decorrentes pesquisas desenvolvidas sobre a organização e gestão pública do turismo no estado do Paraná (vide MASSUKADO, 2006; MASSUKADO; TEIXEIRA, 2006; MASSUKADO; TEIXEIRA, 2008; MASSUKADO-NAKATANI, TEIXEIRA, 2009).

Em segundo lugar importa ressaltar o turismo como área de pesquisa, que caracterizado como processo global e cultural de reconhecida importância econômico-social, traz consigo uma tênue relação entre o que é público e o privado quando analisado sob a ótica da gestão. Neste ponto torna-se arena propícia para análise da institucionalização de uma prática organizacional que envolve agentes com características e finalidades distintas. Esta interação e intersecção de, por assim dizer, processos distintos de gestão - diferença prevalente visto o objetivo da gestão pública *versus* privada - reflete mudanças estruturais e processuais na condução do turismo como atividade relevante no desenvolvimento econômico e sociocultural das localidades envolvendo uma crescente rede de agentes composta por organizações locais, nacionais e internacionais (JAMAL; ROBINSON, 2009).

Duas observações pontuais direcionadas ao recente cenário político-governamental do desenvolvimento do turismo no país apontam a importância do estudo da regionalização do turismo e do estabelecimento de organismos e instrumentos de gestão regional para destinos turísticos.

Primeiro a natural evolução do processo de descentralização da atividade iniciada com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT (1994-2002) culminando na regionalização do espaço geográfico nacional com o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil (PRT) a partir do ano seguinte. O



programa de municipalização iniciou a mobilização dos municípios e capacitação dos gestores locais para organizarem e planejarem o turismo em sua localidade - processo esse que priorizou o envolvimento não somente do poder público, mas da iniciativa privada e, pontualmente, da sociedade organizada. Entretanto a atuação dos municípios como protagonistas no desenvolvimento do turismo mostrou-se deficitário, principalmente do ponto de vista do apelo turístico, ou seja, da atratividade turística isolada do município<sup>7</sup>. Estrutural e comercialmente a formatação de regiões turísticas mostrou-se mais adequada para as localidades.

Segundo, decorrente ainda dos esforços de descentralização da gestão e apoiada na complexidade do setor, tem-se a diversidade de agentes envolvidos quer influenciadores ou afetados pela atividade turística. Entende-se que o turismo não compete isoladamente ao Estado, uma vez que este não detém o controle sobre a oferta turística, sendo em sua essência decorrente da parceria entre os diversos interessados (BARBOSA, 2010).

Dessa forma e com vistas a identificar as formas e os modelos de desenvolvimento da atividade turística quando organizada e gerida tanto pelo setor público quanto pela iniciativa privada, observamos empiricamente que a atuação conjunta entre esses atores - neste caso também inerente ao conceito de regionalização - apresenta-se na prática como estrutura compatível à realidade da atividade turística (MASSUKADO; TEIXEIRA, 2008; MASSUKADO-NAKATANI; TEIXEIRA, 2009).

Destarte, ponderamos que a justificativa prática deste estudo recai não somente sobre apresentar um panorama analítico do objeto em estudo, a cabo do contexto político-governamental do turismo e da formação do arranjo da regionalização do turismo, mas prioritariamente compreender que configuração relacional dos atores envolvidos, quer representativos do setor público ou da iniciativa privada, influenciou a formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná. Pretendemos com este estudo entender os motivos que direcionaram a

---

<sup>7</sup> Podemos considerar *a priori* que a grande quantidade de municípios no Brasil, 5.565 para sermos exatos, dos quais 399 no Paraná (IBGE, 2010), tenha sido um fator geográfico que gerou dificuldades para constituição isolada da localidade como destino turístico, bem como a falta de recursos turísticos, infraestrutura, equipamentos e serviços turísticos para conformá-lo. Adiciona-se a isso a consideração do Ministério do Turismo de que “[...] o turismo para ser uma atividade efetivamente transformadora dos padrões de desenvolvimento, deve ser abrangente. Ou seja, para ser bem sucedida, a atividade turística não deve se restringir a um município, portanto não pode ser pontual.” (BRASIL, 2007a).

adoção da regionalização como prática e estrutura de organização do turismo no estado do Paraná.

Entendemos também e conforme indicativo do MTUR (BRASIL, 2007b) que temos carência de processos de avaliação de resultados das políticas e planos destinados ao setor, bem como “[...] insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre o turismo brasileiro.” (BARBOSA, 2009). Dessa forma a lacuna prática, que buscamos preencher - ainda que parcialmente, visto a análise se restringir a somente uma unidade da federação - constitui-se de congregar dados e informações sistematizadas para compreender e refletir sobre a trajetória da formação do arranjo da regionalização do turismo no estado do Paraná.

Entendemos ainda que nosso trabalho pode contribuir para os estudos na área de políticas públicas, uma vez que nos direcionamos à análise do contexto ambiental, dos atores presentes e, das relações, dos discursos e das práticas adotados para a formulação e implantação dessas políticas, entendidas como estratégias governamentais de intervenção no turismo (MASSUKADO, 2006).

Adicionalmente apresentar a discussão sobre a gestão regional do turismo sob o enfoque de como os atores presentes coordenam e divergem esforços a partir e para a implementação de uma política pública, nos parece auxiliar na identificação da linha de posicionamento presente e, em decorrência, da compreensão da política estruturante, neste caso do Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil (2004-), e de quão tem sido difundida e reproduzida na localidade em estudo.

#### 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta tese está estruturada em três grandes partes textuais: a introdução, o desenvolvimento e a conclusão.

Nesta introdução, primeiro capítulo do trabalho, estabelecemos o cerne de discussão do trabalho e a proposta do estudo apresentando o problema de pesquisa, o objetivo geral e decorrentes objetivos específicos, pontuamos as justificativas prática e teórica para realização do estudo, finalizando com esta apresentação da estrutura do trabalho.

A segunda parte, referente ao desenvolvimento do estudo, visa expor o tema, caracterizando-se como parte principal da pesquisa. Contém o quadro teórico-empírico de referência - segundo capítulo do trabalho -, em que apresentamos a revisão dos estudos sobre gestão pública e governança sob o enfoque institucional. Trabalhamos, por conseguinte, já sob a ótica da teoria institucional, na vertente neoinstitucionalista, os conceitos de instituição e processo de institucionalização, campos organizacionais e atores organizacionais, lógica institucional e legitimidade organizacional.

O terceiro capítulo, parte também do desenvolvimento, contém os procedimentos metodológicos. A descrição do caminho metodológico que percorremos inicia-se com a apresentação dos pressupostos ontológicos e epistemológicos deste estudo, seguidos pelo delineamento da pesquisa e descrição das etapas da pesquisa, do método e das técnicas para coleta e análise dos dados, finalizando com as definições constitutivas e operacionais utilizadas no estudo.

O quarto capítulo, encerra a segunda parte do trabalho, com a apresentação dos dados e a análise dos resultados da pesquisa. Assim, trata do contexto de investigação concernente ao objeto de estudo, decorrente de levantamento bibliográfico e documental a respeito do cenário político-governamental e de gestão pública do turismo no Brasil e no Paraná. Apresenta os atores organizacionais que se fizeram presentes na estruturação da gestão pública do turismo no Paraná e descreve a formação do arranjo da regionalização do turismo no estado, incluindo as fases da regionalização, a análise dos discursos sobre a regionalização, a criação das regiões turísticas e os princípios constitutivos da regionalização do turismo no Paraná. Finalizamos este capítulo com a apresentação da configuração relacional dos atores públicos, privados e público-privado que influenciaram a formação do arranjo da regionalização do turismo no estado.

A terceira e última parte é composta pelos capítulos finais do estudo em que apresentamos nossas conclusões e a discussão dos resultados, as limitações desta pesquisa e as recomendações para estudos futuros. Ao final temos as referências utilizadas em nosso estudo e os seguintes apêndices: o roteiro estruturado para a coleta de dados, a lista de entidades participantes das reuniões do CCTUR e das reuniões da CTMRT, as publicações do MTUR sobre a regionalização, a relação de nominal de representantes que participaram das reuniões do conselho e da câmara e, um último apêndice com o conteúdo das oficinas.

## **2 QUADRO TEÓRICO-EMPÍRICO DE REFERÊNCIA: O DOMÍNIO CONCEITUAL DA PESQUISA**

A premissa de nossa pesquisa é que os conceitos de legitimidade organizacional, lógica institucional e institucionalização correlatos à vertente neoinstitucionalista podem trazer em conjunto uma possibilidade de entendimento e avanço para as pesquisas relacionadas à governança em destinos turísticos regionais e, em específico, à adoção da regionalização do turismo como prática e discurso para a organização e gestão do turismo no Paraná.

O objetivo deste capítulo é reunir e conformar um quadro teórico-empírico que sirva como referência para o entendimento e análise de nosso objeto de estudo: o processo de regionalização do turismo no Paraná no período de 2003 a 2011. Adotamos como perspectiva analítica a teoria institucional, em especial os estudos desenvolvidos no período que se convencionou denominar neoinstitucionalismo e dessa forma apresentamos neste capítulo os conceitos balizadores de nossa análise, a dizer: a governança e o enfoque institucional, instituições e institucionalização, lógica institucional, campos e atores organizacionais e, legitimidade organizacional. Finalizamos esta síntese conceitual com a conjuntura teórico-analítica do estudo.

### **2.1 A GESTÃO PÚBLICA, A GOVERNANÇA E O INSTITUCIONALISMO**

As estruturas de gestão, quer públicas ou privadas, tendem a modificações frente ao estabelecimento de novos padrões políticos, sociais, econômicos, tecnológicos e legais, ou seja à ocorrência de mudanças em seu ambiente institucional. O prelúdio da análise organizacional<sup>8</sup> manifesta no Brasil conjuntamente com a inserção da Administração como atividade profissional – por volta das décadas de 1950 e 1960 (BERTERO; KEINERT, 1994) e a inclusão da sociedade nas práticas governamentais apresentam-se como terreno fértil para o

---

<sup>8</sup>Para Bertero e Keinert (1994, p. 81) o termo adotado engloba o estudo das organizações independentemente das variáveis utilizadas ou das ênfases aplicadas.

surgimento de novas formas de governar, diferentemente das conhecidas ações focadas na perspectiva *top-down* centralizada no Estado.

Tal contexto reflete o que Keinert (1994, p. 46) denominou como o período paradigmático da Administração Pública caracterizado pela redefinição do papel do Estado, a partir da década de 1990, e da insurgência da “[...] proposta de participação da sociedade civil na gestão pública, especialmente no sentido de ampliar o controle da primeira sobre a segunda.”. Complementa ainda que,

[...] o paradigma emergente parece apontar para a necessidade de se pensar em uma Teoria de Governo que, aliando a ciência política à administrativa (com especial ênfase na Análise Organizacional) corresponda às expectativas sociais de um Estado democrático e eficiente. (KEINERT, 1994, p. 47).

Não somente a conjuntura político-social de descentralização deflagrada nas últimas décadas mostra-se favorável ao ressurgimento da governança<sup>9</sup>, mas também a mudança na noção do que são os serviços públicos e como estes devem ser gerenciados para a população; no sentido de conciliar na competência política as demandas sociais, as relações de poder entre Estado e sociedade e a capacidade de gestão técnica.

Concomitantemente evidencia-se que o modelo tradicional de gestão pública baseado no tipo ideal weberiano - o Estado burocrático - passa por transformações a partir da década de 1970 e por questionamentos<sup>10</sup> sobre sua aplicabilidade no contexto da administração pública na década seguinte.

Desafios como a expansão do Estado para outras arenas que não somente a da manutenção da ordem, da lei e dos serviços básicos de infraestrutura; a influência das grandes empresas atuando de maneira corporativista; o crescimento da internacionalização da economia; a primazia dos interesses privados dos burocratas e o conseqüente declínio da eficiência da prestação de serviços à população (KJAER, 2004, p. 20-24), o aumento da interdependência global, da incerteza e das mudanças contínuas (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD, 1995) e, a emergência de uma

<sup>9</sup> Alford e Hughes (2008) consideram a governança como nova há mais de 15 anos.

<sup>10</sup> Na década de 1980 houve um consenso geral sobre a crise que o modelo (burocrático) estava enfrentando, destacando que a rígida hierarquia burocrática e a inflexibilidade de processos e regulamentos não permitiam ações apropriadas para os novos problemas existentes no ambiente complexo e de mudanças contínuas, no ambiente caracterizado pela globalização dos mercados. (WELP; URGELL; AIBAR, 2007).

economia pós-industrial, global e baseada no conhecimento, incrustada numa sociedade informacional de rápidas mudanças (OSBORNE; GAEBLER, 1992) exemplificam as mudanças enfrentadas pelo padrão de administração pública vigente.

Nesse contexto, conformavam-se as características de um quadro político, social e econômico propício para a reforma administrativa do setor público, conhecida pela denominação *New Public Management - NPM*<sup>11</sup> ou Nova Gestão Pública (POLLITT; BOUCKAERT, 2002, p. 8), que incluía ainda a reconsideração do conceito de governança na arena público-governamental.

### 2.1.1 A governança no contexto da nova gestão pública

A *New Public Management - NPM* emergiu com a convicção de que as soluções para o falido modelo burocrático estivessem nas melhores práticas da iniciativa privada (SAVOIE, 1995); estruturou-se em uma arena que se apresenta como a ‘sociedade de organizações’, na qual serviços são fornecidos por meio de ações, arranjos e programas multiorganizacionais (EWALT, 2001); e foi permeada pela busca em responder: “[...] como implantar políticas, estratégias, programas e projetos, utilizando-se de mecanismos de mercado para que as organizações estatais pudessem atingir os resultados desejados?” (OEHLER-SINCAI, 2008, p. 3, tradução nossa).

Outro ponto constitutivo da *NPM* é a clara diminuição da ênfase nas formas de controle da administração correlatas a manutenção da supremacia política e da subordinação do serviço público, requerendo aumento na delegação de autoridade àqueles que gerenciam as operações governamentais (AUCOIN, 1995).

Representou ainda a inserção do contexto político nos estudos das organizações públicas. Até então as teorias utilizadas para estudar a gestão pública eram originárias de trabalhos desenvolvidos para explicar as empresas privadas: “[...] a *NPM* trouxe a política para dentro da análise pública” (DE VRIES, 2010, p. 40,

---

<sup>11</sup> Para Hood (1995) a adoção do termo *NPM* resulta da necessidade de existência de uma nomenclatura geral, mesmo que não universal, que evidenciasse uma mudança nos estilos de gestão pública; numa analogia aos termos nova política, novo direito e novo estado industrial, que foram inventados por razões similares.

tradução nossa) ao mesmo tempo que mudou a ênfase da responsabilidade processual para a responsabilidade em termos de resultados (HOOD, 1995).

PROCESSOS	ESTRUTURA	RECURSOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foco nos resultados</li> <li>• Padrões e medidas explícitas de desempenho.</li> <li>• Influência de práticas de gestão privada</li> <li>• Modernização de ferramentas de prestação dos serviços (<i>e-government</i>).</li> <li>• Adoção de parcerias público-privado, governança em rede, práticas colaborativas de governo, gestão participativa.</li> <li>• Busca pelo diálogo com a sociedade civil.</li> <li>• Ênfase nos objetivos em detrimento das regras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Substituição de estruturas altamente centralizadas e organizações hierarquizadas pela gestão de descentralizada</li> <li>• Redução e diminuição das organizações do setor público.</li> <li>• Fusões ou divisão dos departamentos.</li> <li>• Privatização.</li> <li>• Criação de agências reguladoras.</li> <li>• <i>One-stop shops</i> (estruturas que oferecem ampla variedade de serviços)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionários competentes, motivados e reconhecidos como tal pela população.</li> <li>• Gestores comprometidos.</li> <li>• Trabalho em equipes capazes de inovar, concluir tarefas e responder rapidamente a mudanças ambientais.</li> <li>• Presença e participação da sociedade civil.</li> <li>• Treinamento com ênfase no tratamento das pessoas como clientes.</li> </ul>

QUADRO 1 – CARACTERÍSTICAS DO *NEW PUBLIC MANAGEMENT* – *NPM*.

FONTE: Baseado em OECD (1995); OEHLER-SINCAI (2008); POLLITT (2007); ALFORD e HUGHES (2008); KJAER (2004); OSBORNE e GAEBLER (1992); POLLITT e BOUCKAERT (2002) e BOUCKAERT (2001).

O quadro 1 apresenta as características da *NPM* que sintetizam nos eixos de processos, estrutura e recursos, o que Pollitt e Bouckaert (2004) definiram como a reforma da gestão pública, constituída de mudanças deliberadas com o objetivo de fazer com que (de algum modo) processos e estruturas atuassem melhor, relacionadas por Bevir, Rhodes e Weller (2003) ao papel do Estado.

Sem a pretensão de discutir sobre as implicações e principais legados da *NPM*, destacamos que a reforma na administração pública teve como decorrência a inserção de novas ideias, como as parcerias, as redes e a governança no contexto público (POLLITT, 2007) <sup>12</sup>.

Dentro do escopo de transformações da gestão pública, a partir do repensar das estruturas, processos e recursos aplicados em análises de organizações públicas, destacamos o surgimento dos estudos sobre governança a partir do início da década de 1990 como um dos principais desenvolvimentos na administração pública (STOKER, 2006b).

<sup>12</sup> Vale neste ponto destacar a observação de Kjaer (2004) de que quando se discutem as consequências das reformas no setor público é difícil identificar quais mudanças são resultados pretendidos do processo de reforma, quais mudanças não eram esperadas ou quais mudanças são resultados de desenvolvimentos que teriam ocorrido independentemente das reformas.

Apesar de transparecer, à primeira vista, como uma nova perspectiva para o campo dos estudos políticos, Pierre e Peters<sup>13</sup> (2000, p. 17-18) citados por Kjaer (2004, p. 207), assim como Ahrens (2002), afirmam que a governança é um conceito antigo e o que é novo - e, merecedor de enfoque e atenção - é a complexidade das mudanças dos sistemas e da sociedade que devem ser encaradas pela governança; sendo, de certa forma, mais flexível e conceitualmente mais acessível para aplicação em diferentes conjunturas<sup>14</sup>. Outro ponto correlato à perspectiva da governança como 'novo' modelo é a ideia de que as organizações não podem ligar-se umas às outras somente por meio de estruturas hierárquicas (STOKER, 2006b) visivelmente presentes no modelo burocrático de gestão pública.

No entendimento do contexto de participação popular e de descentralização das atividades públicas - atingindo as esferas nacionais, estaduais, regionais e municipais - decorrentes do movimento da Nova Gestão Pública, apresenta-se a inserção do termo governança atrelado à administração pública e, por conseguinte às políticas públicas; ou seja, a busca por novos métodos para se governar impulsionada, de algum modo por mudanças no quadro social, econômico e tecnológico.

Stoker (2006a) destaca que tal mudança de direção apontando para uma perspectiva de governança em substituição ao modelo de governo é decorrente de transformações no contexto da experiência de governar, como: desenvolvimento econômico e a globalização da economia; consumidores, contribuintes e cidadãos mais informados e exigentes; o desenvolvimento tecnológico em especial na gestão e transmissão de informações; a diversidade global e a complexidade da sociedade.

Assim, tal conceito tradicionalmente relacionado ao governo ou o ato de governar por entidades políticas, é reposicionado a partir da década de 1980 emergindo com um novo significado, mais amplo do que o governo, incluindo a sociedade civil (KJAER, 2004); em parte como uma reação a supostos defeitos da burocracia (ALFORD; HUGHES, 2008) correlato à falta de responsabilidade no fornecimento de serviços à população, à ineficiência pelo foco no processo e não nos resultados e, à alienação dos servidores. Kjaer (2004, p. 6, tradução nossa)

---

<sup>13</sup>PIERRE, Jon; PETERS, Guy. *Governance, politics and the State*. NY: St. Martins Press, 2000.

<sup>14</sup> Esta maleabilidade conceitual pode ser decorrente de uma característica identificada à prática da *NPM* no mundo. Pollitt (2007) destaca que a *NPM* pode ser retratada como sendo sobre gestores profissionais e modernos ou sobre servir cidadãos-clientes ou ainda sobre como cortar gastos e diminuir impostos.



corroborar e atrelar o aumento do uso do conceito de governança a “[...] uma reação às mudanças nas práticas políticas, juntamente com as realidades em transformação e envolvendo, entre outras coisas, aumento da globalização, o crescimento das redes interconectando Estado e sociedade civil e, o aumento da fragmentação.”. Num espectro mais amplo a administração pública é considerada um pilar constituinte da governança (BERTUCCI, 2007); que, segundo Bertucci refere-se “[...] aos programas de ação formais e informais que determinam como as decisões públicas são tomadas e como as ações públicas são realizadas” (2007, p. iii). Contudo apresentamos que é, sobre o enfoque institucional, que analisamos os desenvolvimentos do conceito de governança.

### 2.1.2 A governança e o enfoque institucional

O conceito de governança adotado em nosso estudo apresenta enfoque que reconhece o seu significado econômico (governança corporativa em WILLIAMSON, 1995), social e legal, mas que adota como base analítica a relação entre estudos organizacionais e a ciência política (RHODES, 2007); esta última, em específico, os estudos referentes à gestão pública e políticas públicas. Isto posto identifica-se que diferentes correntes conceituais tratam da governança, em diferentes contextos e com diferentes aplicações e significados (KJAER, 2004), representativo de que o conceito de governança pode vir a significar muita coisa (ARTS, 2005).

Neste ponto Rhodes (1996, p. 653, tradução nossa) relata que os problemas de definição são prementes e enumera seis usos e aplicações diferentes para a governança: “[...] como o Estado reduzido (*minimal state*), como governança corporativa, como a nova gestão pública, como ‘boa governança’, como um sistema sócio-cibernético, como redes auto-organizadas”.

No âmbito da administração pública e das políticas públicas, Rhodes (2007, citado por AHRENS, 2006, p. 21, tradução nossa) define a governança como maior que o governo<sup>15</sup> - “uma governança efetiva é independente da forma de governo” - ao envolver interdependência entre as organizações e incluir atores não

---

<sup>15</sup>Não sendo também considerados conceitos sinônimos (AHRENS, 2006).

pertencentes ao Estado; ainda que os organismos públicos sejam tipicamente os iniciadores ou instigadores da instauração de governanças (ANSELL; GASH, 2008).

Nesse sentido destacam-se as constantes interações intra e interorganizacionais, devido à necessidade de recursos e de negociação, além da natureza dessa influência mútua estar enraizada na confiança e ser regulada por regras<sup>16</sup>, significando uma relativa perda de autonomia do Estado (RHODES, 1997<sup>17</sup> citado por RHODES, 2007). Deste ponto consideramos que a governança quebra o conceito de governo como um ente único e separado da sociedade (STOKER, 1998).

O termo governança ainda apresenta diferentes conceitos e denominações<sup>18</sup> que fazem referência à sua característica de ser um processo de governar e que se relaciona às mudanças de fronteiras entre o poder público, a iniciativa privada e o terceiro setor e a como os atores interagem, com certa autonomia do Estado, em uma matriz institucional (AHRENS, 2006).

É difícil determinar espaciotemporalmente a delimitação do sentido de governança como modo de governar distinto da coordenação hierárquica (MAYNTZ, 2003). Mayntz (2003) destaca que no contexto internacional o termo teria surgido em um relatório do Banco Mundial datado de 1989, em que a governança é tratada como um modo mais cooperativo em que atores pertencentes ou não ao Estado se juntam em parcerias público-privado. Posteriormente derivações desse conceito emergem, já dentro de um contexto favorável e acordado, até certo ponto com a congregação de ações público-privado.

Nesse sentido Kjaer (2004, p. 207) ao comentar sobre o trabalho de Rhodes (1996, 1997) afirma não ser possível identificar uma definição única e exata para a governança e aponta que este conceito pode ser entendido tanto como estrutura de gestão quanto um processo de gestão. Assim é importante considerar o entendimento das “[...] complexidades da ‘governança’ como uma prática e uma forma regulatória multi-nível e multidimensional que é sempre mediada por contextos espaciais e sócio-históricos particulares.” (EZZAMEL; REED, 2008, p. 600, tradução nossa).

---

<sup>16</sup> Nomeado como *game-like interactions* (RHODES, 2007).

<sup>17</sup> RHODES, Rod A. W. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press, 1997.

<sup>18</sup> Termos como gestão participativa, formulação interativa de política, governança de *stakeholder* e gestão colaborativa (ANSELL, GASH, 2008).

A consideração da governança como um processo esta presente no trabalho de Graham, Amos e Plumptre (2003, p. 2, tradução nossa) ao destacarem que esta se refere a como governos e organizações interagem, como relacionam-se com a sociedade e como as decisões são tomadas; incluindo “[...] não somente para onde ir, mas também quem deve estar envolvido nas decisões e em que medida.”

Em outra análise Ansell e Gash (2008) apresentam seis critérios intitulados adequados à definição da governança, denominada em seu estudo como governança colaborativa, são eles: (a) o fórum é iniciado por órgãos públicos ou fundações; (b) os participantes no fórum incluem atores não estatais; (c) os participantes engajam-se diretamente no processo decisório, não sendo meros ‘consultores’ dos organismos públicos; (d) o fórum é formalmente organizado e reúne-se coletivamente; (e) o fórum objetiva decisões por consenso (mesmo que na prática o consenso não seja atingido); e (f) o foco da colaboração está na política pública ou na gestão pública.

Ainda na busca pelo entendimento do que se constitui o conceito de governança, Stoker (2006b, p. 1, tradução nossa) afirma que “[...] a governança coloca em foco a complexidade do ato de governar e a gama de organismos governamentais e não governamentais envolvidos [...]”. Desta forma é possível elencar cinco proposições fundamentais sobre a governança, identificadas em seu artigo datado de 1998 (STOKER, 2006b):

- i. a governança refere-se a um conjunto de atores além de e, incluindo o governo;
- ii. a governança identifica que há indefinição de fronteiras e de responsabilidades para abordar questões sociais e econômicas;
- iii. a governança identifica a dependência de poder presente nas relações entre as instituições envolvidas na ação coletiva;
- iv. a governança refere-se a redes de atores autônomas auto-organizadas; e
- v. a governança reconhece que o governo é capaz de utilizar novas ferramentas e técnicas para orientar e direcionar ações.

Nesse ponto entendemos que na dinâmica de aplicação do termo governança emergem significações dessemelhantes. Em estudos da *Asian Development Bank - ADB* sugere-se, dentre outras definições, que a mais apropriada é a que conjuga governança como “[...] a maneira na qual o poder é

exercido na gestão dos recursos sociais e econômicos de um país visando seu desenvolvimento” (ASIAN DEVELOPMENT BANK, 1995, não paginado, tradução nossa). Contudo Ahrens (2002; 2006) observa que a estrutura de governança que fundamenta o processo de formulação de políticas é de extrema importância ao que refere à dependência na capacidade administrativa das instituições estatais, às relações entre as entidades responsáveis pelas políticas e segmentos mais amplos da sociedade e, à capacidade técnica e política para formatar e implementar as políticas que as lideranças pretendem seguir.

Dentro de uma visão econômico-desenvolvimentista a governança também arrola processos (THE WORLD BANK GROUP, [2010]), uma vez que a existência de tradições e instituições pelos quais se exercita a autoridade inclui os artifícios pelos quais governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo de efetivamente formular e implementar políticas sólidas; e o respeito dos cidadãos e do Estado às instituições que governam as interações sociais e econômicas entre eles.

Assim, o entendimento conceitual de governança e sua ressignificação no tempo e espaço de desenvolvimento teórico perpassa na apreciação de Arts (2005, p. 2), baseado em Knill and Lehmkuhl (2002)<sup>19</sup> e Pierre (2000)<sup>20</sup>, pela distinção entre alguns desses significados: a) a ‘velha’ governança: em referência ao direcionamento do Estado em questões como comando e controle e a gestão *top-down*; b) a ‘nova governança’: com a introdução de novas formas de governança (como parcerias e redes público-privado) e a auto-regulação do setor privado; c) a ‘toda’ governança, correlata a um mecanismo de coordenação para fornecimento de serviços públicos, privados ou mistos; e, d) a governança ‘normativa’: relacionada a programas para renovar a gestão pública ou privada e a conceitos como boa governança, governança corporativa e *NPM*.

A partir dessa compreensão geral o conceito de governança que adotamos segue a consideração de Stoker (1998) que a configura como mais do que um novo *toolkit* gerencial, incluindo também o tentamento de atingir maior eficiência na produção e fornecimento dos serviços públicos tratando-se de uma estrutura e um

---

<sup>19</sup> KNILL, Christoph.; LEHMKUHL, Dirk. Private actors and the state: internationalization and changing patterns of governance. *Governance - An International Journal of Policy and Administration*, v. 15, n. 1, 2002, p. 41-63.

<sup>20</sup> PIERRE, Jon. (Ed.). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

processo (KJAER, 2004) de interações (KOOIMAN; BAVINCK; CHUENPAGDEE; MAHON; PULLIN, 2008) entre múltiplos atores (KOOIMAN; VAN VLIET, 1993) - notadamente um ambiente institucional no qual cidadãos interagem entre si e com as agências e órgãos oficiais de governo (ASIAN DEVELOPMENT BANK, 1995) - visando ações coletivas, a coordenação de interesses divergentes e o compartilhamento de responsabilidade (STOKER, 1998), envolvendo ferramentas, mas também práticas e procedimentos para o engajamento das pessoas no trabalho governamental (BINGHAM, NABATCHI, O'LEARY, 2005), centrada em crenças, práticas, tradições e dilemas (RHODES, 2007).

Nesse sentido, adicionamos a perspectiva institucionalista que considera a governança como sendo:

[...] um conjunto frouxamente acoplado de 'mecanismos de gestão' que ajudam as organizações a conterem as tensões e contradições endêmicas entre a simultânea busca pela eficiência técnica e pela necessidade de legitimidade simbólica (EZZAMEL; REED, 2008, p. 608, tradução nossa).

Com efeito, as pesquisas em governança refletem o interesse em uma mudança de padrão nos estilos de governar (STOKER, 1998) no qual Bovaird e Löffler (2009, p. 3, tradução nossa) destacam dois tipos de questionamentos: “[...] como nossa sociedade deveria ser governada?” e “[...] como nossos governantes deveriam ser gerenciados?”. Entretanto distingue-se que a atuação de governo sugere uma ênfase em resultados impostos e obrigatórios e a governança, por sua vez, enfoca muito mais a capacidade de direcionar a sociedade para resultados valorados (STOKER, 2006a; 2006b) utilizando-se de mecanismos que não se baseiam em autoridade ou sanções governamentais (STOKER, 1998). Em suma a governança é algo mais amplo que governo, algo sobre direcionamento e as regras do jogo (KJAER, 2004).

A diferenciação entre governança e o ato de governar é apresentada por Kjaer (2004, p. 41, tradução nossa) ao citar a distinção postulada por Kooiman (1993)<sup>21</sup>, de que o governo são “[...] todas as atividades dos atores sociais, políticos e administrativos que podem ser considerados esforços propositais para guiar, dirigir, controlar ou gerir (setores ou partes da) sociedade [...]” e a governança, por sua vez, são “[...] os padrões que emergem das atividades de governo dos atores

<sup>21</sup> KOOIMAN, Jan. Social-political governance: introduction. In: KOOIMAN, Jan (Ed.) *Modern governance: new government-society interaction*. London: Sage Publications, 1993.

sociais, políticos e administrativos.”. Nesse entendimento temos que o ato de governar pressupõe um sujeito (um agente) enquanto a governança é o resultado das ações tomadas coletivamente, um modo de coordenação social.

Yanacopulos (2005) reitera que tal conceito não é um quadro analítico estático, mas uma atividade intencional em que organizações tentam influenciar outros atores. Desse modo destacamos a concepção de Ezzamel e Reed (2008, p. 612, tradução nossa) sobre governança considerando o enfoque institucional:

A partir de uma perspectiva institucional, a governança está principalmente preocupada com os mecanismos regulatórios e normativos por meio dos quais os padrões esperados de comportamento, que sustentam as relações institucionalizadas, são mantidos e prescritos.

De todo modo os estudos, quer empíricos ou baseados em revisões de literatura e, ainda em observância ao consenso da amplitude do conceito para além do termo governo e seus desdobramentos, apresentam diferentes formas ou linhas de pensamento e de discussão que podem ser arrolados ao que se define como governança.

Assim, em Stoker (2006b) três principais correntes teóricas abordam a governança: (a) a gestão de redes, em que o ato de governar (pelo Estado) refere-se à operação de redes de um conjunto complexo de atores e organizações. (b) as teorias de delegação e criação de incentivos, com foco em estruturas de delegação como elemento constituinte da governança; e (c) as teorias sócio-interpretativas que caracterizam a governança como uma ‘relação comunicativa’ cujo caráter é aberto, em desenvolvimento e reflexivo (BANG<sup>22</sup>, 2003, citado por STOKER, 2006b).

De outra forma e entendendo que a teoria da governança possui uma ampla base institucional Kjaer (2004), em seu estudo sobre a governança na ciência política, utiliza-se do entendimento de March e Olsen<sup>23</sup> (1995, p. 6, tradução nossa) para afirmar que pela perspectiva institucional a governança refere-se à influência sobre “os quadros dentro dos quais cidadãos e funcionários públicos agem e onde ocorre a política, o qual formata as identidades e instituições da sociedade civil”. Concluindo, nesse ponto, que “[...] (a) governança é sobre como gerenciar as regras do jogo a fim de reforçar a legitimidade da esfera pública. Legitimidade que pode ser

<sup>22</sup>BANG, Henrik Paul (Ed.) *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press, 2003.

<sup>23</sup>MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *Democratic Governance*. New York: The Free Press, 1995.

derivada da democracia, bem como da eficiência.” (KJAER, 2004, p. 12, tradução nossa).

Ainda sob a ótica institucional, Ezzamel e Reed (2008, p. 609, tradução nossa) destacam que o estudo de múltiplas lógicas, relações e práticas de governança tem sido tema recorrente na literatura referente à teoria institucional, identificando “[...] ‘formas e lógicas de governança dominantes’ que são frequentemente o resultado de várias formas de ‘isomorfismo institucional’ coercitivamente imposto ‘de cima’ e/ou embrionariamente emergente ‘de baixo’.”.

Dentro desse contexto e em respeito à governança como um processo, entendemos que existe um certo consenso de que a governança se refere ao desenvolvimento de padrões de governar no qual as fronteiras entre e setores público e privado tem se tornado difícil de se delimitar (STOKER, 1998). E, assim como Ansell e Gash (2008) apresentam em seu estudo sobre a governança colaborativa, esta faz referência a uma estratégia formal e explícita de incorporação de atores em um processo decisório multilateral e orientado para o consenso.

Sob o entendimento e definição da governança como uma estrutura, Ahrens (2006, p. 7, tradução nossa) explicita que:

[...] a estrutura de governança consiste em arranjos institucionais e processos de políticas de formulação e implementação de objetivos políticos aplicando os instrumentos apropriados, confiando na coordenação de diversos atores nos setores público e privado. A estrutura de governança exibe características de um bem coletivo, sendo provida por vários atores que influenciam o processo de decisão política tanto de maneira *top-down* como *bottom-up*. [...] As atividades destes atores estão ligadas por meio de arranjos institucionais formais e informais para cooperação, coordenação e consulta. Usualmente o Estado é o principal e mais poderoso ator devido a seu poder coercitivo e suas capacidades para construir e executar instituição.

Destarte os entendimentos e aplicações da governança - seja como uma estrutura instituída ou um conjunto de processos de organização e gestão - aponta-se, dentro da conjuntura de análise político-social, para a constituição da governança colaborativa, participativa ou ainda cooperativa, num sentido de reunir atores públicos e privados em fóruns coletivos juntamente com os órgãos públicos a fim de participar em processos de tomada de decisão orientados pelo consenso (ANSELL; GASH, 2008).

Nesse sentido Stoker (2006b) explicita que a governança possui diferentes implicações, impactando o modo como entendemos o papel do governo e as competências-chaves dos funcionários públicos, além do nosso entendimento sobre os sistemas de governança. É tanto estrutura quanto processo sendo relativa “[...] a como outros atores, tais como a sociedade civil, pode desempenhar um papel na tomada de decisões sobre assuntos de interesse público.” (GRAHAM; AMOS; PLUMPTER, 2003, p. 2).

Bevir (2003, p. 208-211) nos leva a entender a governança em termos de uma disputa política que repousa sobre conjuntos de crenças concorrentes e, a explicar tais crenças por referência a tradições e dilemas. É neste ponto e entendendo que “[...] toda reforma do Estado implica em reforma institucional, que provoca mudanças substantivas na estrutura legal, organizacional, e nas políticas públicas” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 59) que apresentamos a perspectiva teórico-analítica adotada em nosso estudo: o neoinstitucionalismo.

## 2.2 INSTITUIÇÕES, INSTITUCIONALIZAÇÃO E O NEOINSTITUCIONALISMO

A historicidade remonta, num constante ir e vir, e aflora evidências constituintes das respostas aos ‘porquês?’ e ‘como?’ dos atos presentes auxiliando na sua construção e compreensão. Na corrente institucional em especial, conhecer a trajetória de atos e fatos organizacionais (SCOTT, 2001) realizando levantamento de sua origem é arquivo relevante para o entendimento da sua situação presente.

Paralelamente, o estudo das organizações é um campo científico rico, embora complexo, para a pesquisa acadêmica, quer pelas possibilidades de exploração ou pelas discussões acaloradas de correntes teóricas demandando para si a análise organizacional mais completa ou, pretensiosamente, correta.

Importa aqui discutir não o mérito dos trabalhos e suas orientações teóricas, mas apresentar o posicionamento teórico adotado em nosso estudo: analisar fenômenos organizacionais pela perspectiva da teoria institucional e em específico da tradição neoinstitucionalista, hoje talvez a abordagem mais popular e até mesmo dominante para a compreensão das organizações (GREENWOOD, OLIVER, SAHLIN, SUDDABY, 2008; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE,



2010). Scott (1994) acrescenta ainda que, o estudo das instituições é um dos focos de interesse permanente em pesquisas das ciências sociais.

Assim assumimos que para estudar as organizações e os fenômenos organizacionais, suas práticas e discursos, precisamos prestar atenção à sua história e ao modo como tem sido influenciada pelo ambiente social. Concordamos ainda com Rouleau e Séguin (1995) ao apontarem que as teorias organizacionais e a estratégia se direcionam à análise e à representação do indivíduo, da organização e do ambiente, elementos explicitados nos tópicos seguintes dentro da perspectiva da teoria institucional.

### 2.2.1 Desenvolvimentos da teoria institucional em duas perspectivas

A teoria institucional, seguindo a breve apresentação histórica introduzida por Scott (2001, p. 1-19), teve suas raízes e contribuições advindas da economia, ciência política e sociologia. De acordo com Scott (2001) os argumentos de cada posicionamento convergem no interesse em entender as bases da estabilidade das formas sociais e os significados associados a elas; entretanto são divergentes na identificação dos elementos que produzem tais condições.

Nesse ponto Nee (2001, p. 1) destaca a economia e a ciência política como teorias tendentes ao paradigma do neoinstitucionalismo, bem como a sociologia, no exercício de entenderem e explicarem as instituições. Complementa que o neoinstitucionalismo nas ciências sociais é estudado pelo ponto de vista de uma ação propositada dos indivíduos, embora sob condições de informação incompleta, modelos mentais pouco acurados e transações custosas.

Dessa forma apontamos certo consenso sobre as três bases teóricas as quais se apoiam e fundamentam os estudos que utilizam a teoria institucional em sua análise. Pela orientação econômica destacam-se estudos sobre empresas, mercados, hierarquias e formas híbridas de organizações e as relações contratuais (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999; NEE, 2001; SCOTT 2001). Por sua vez, o tratamento da ciência política reclinase ao estudo das estruturas de governança, dos sistemas legais e políticos, sendo notadamente de cunho normativo (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999; SCOTT 2001). Já a perspectiva sociológica do

neoinstitucionalismo tem raízes em pesquisas onde a sociedade é considerada como um sistema: em contínua evolução espaciotemporal, munido de simbologias (MEYER; ROWAN, 1977), socialmente construído (BERGER; LUCKMANN, 1984), com padrões de valores e comportamento esperados (PARSONS, 1990).

Desde a publicação dos manuscritos de Weber (1991) em 'Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva', considerado por Roth (1978, p. xxxiii, tradução nossa) "[...] a primeira comparação estritamente empírica sobre a estrutura social e a ordem normativa com profundidade histórica mundial [...]", muito se discute sobre racionalidade, burocracia e estrutura social.

De toda forma, ainda que a teoria institucional de raízes sociológicas não possa e nem pretenda explicar a racionalidade instrumental como um todo, tem-se nesse contexto a introdução da assertiva de que nas organizações há antes de um comportamento racional-economicista um comportamento institucional dado. Scott (2001, p. 13, tradução nossa) destaca que "embora Weber não tenha explicitamente empregado o conceito de instituição, seu trabalho é permeado com a preocupação de entender os meios nos quais regras culturais [...] ou sistemas de poder definem estruturas sociais e governam o comportamento social [...]".

A racionalidade nas organizações é tópico constante em estudos que discutem o indivíduo como interveniente nas organizações, quer como um ser racional envolto em constantes cálculos utilitários, ponderando custos e benefícios, quer como um ente imerso em um contexto sociocultural e seguidor de regras, normas e comportamentos pré-definidos. Em termos gerais, a racionalidade se faz presente em diferentes modelos teóricos que analisam as organizações: a teoria contingencial (LAWRENCE; LORSH, 1967), o modelo de custos de transação (WILLIAMSON, 1981), a ecologia populacional (HANNAN; FREEMAN, 1977; ALDRICH; PFEFFER, 1976) e a teoria de dependência de recursos (PFEFFER; SALANCIK, 1978).

Com efeito, Tolbert e Zucker (1999, p. 197) ponderam a existência de dois modelos distintos de atores sociais que podem ser tratados como "[...] dois polos de um *continuum* de processos de tomada de decisão e comportamento". Assim Tolbert e Zucker (1999, p. 197) explicitam a racionalidade como mais ou menos limitada e divididas em "indivíduos que seguem comportamentos de maximização da utilidade" e "indivíduos 'sobre-socializados'" que aceitam sem questionar as normas e regras impostas.

Já a aplicação da ecologia populacional na análise organizacional, de acordo com Hannan e Freeman (1977, p. 956, tradução nossa), tem como questão chave responder a “[...] por que existem tantos tipos de organizações?”. Esta perspectiva ainda indica a existência de um problema de racionalidade na análise das organizações, em que se pondera entre a estratégia racional para uma organização ser aplicável para todas as demais.

Além das perspectivas de ação proposital, racional e ação controlada pelo ambiente, Hall (2002, p. 261, tradução nossa) adiciona a abordagem que enxerga “[...] a ação como baseada em ideias existentes no campo organizacional ou que emergem dos valores dos atores organizacionais”. Todavia, existe uma distinção entre tais modelos e a teoria institucional a qual se refere a “[...] destacar a importância de um quadro social e cultural mais amplo como sendo o contexto em que as organizações estão enraizadas [...]” (SCOTT, 2001, p. xii, tradução nossa). Barley e Tolbert (1997) ainda sublinham o enfoque da teoria institucional sobre as influências culturais no processo de tomada de decisão e nas estruturas formais, ou seja a existência de uma ambiente externo de valores, normas, crenças e pressupostos tomados como certos e que balizam a ação organizacional.

A transposição do conceito de racionalidade para as organizações traz à tona a burocracia como a representante ideal do modelo de organização formal e racional. Para Merton (1940, p. 560, tradução nossa) “[...] uma estrutura social, organizada formal e racionalmente, envolve a clara definição de padrões de atividades nas quais, idealmente, todas as séries de ações estão funcionalmente relacionadas com os propósitos da organização.”. Nesse entendimento a racionalidade da ação humana refere-se a “[...] sempre utilizar os meios objetivamente mais adequados para o alcance de seu fim [...]” (MERTON, 1936, p. 896, tradução nossa).

Assim a discussão sobre a limitação da racionalidade é explicitada em Merton (1936, p. 896, tradução nossa) ao afirmar que tanto a racionalidade quanto a irracionalidade não estão devem ser identificadas, respectivamente, com o sucesso ou fracasso da ação, ou seja, apresenta que a ação pode ser decorrente de uma condição racional ou irracional. Em Parsons (1990) a análise da ação por meio da racionalidade revela-se fundamentalmente normativa: “[...] a ação é sempre mensurada com relação a padrões de racionalidade [...] o meio mais adequado ou eficiente para o alcance de determinado fim [...]” (p. 320, tradução nossa). Dessa

forma entendemos que a racionalidade normativa (OLIVER, 1997) legitima as escolhas organizacionais com relação à missão e valores da organização ao mesmo tempo que sustenta a integridade organizacional.

Outra questão relevante para a análise organizacional foi a consideração e a incorporação do ambiente como variável de estudo. Desde o surgimento da visão das organizações como sistemas abertos diferentes abordagens de análise organizacional - que incluem a relação com o ambiente como essencial para o entendimento das organizações e, em especial do mundo social no qual se inserem - se desenvolveram.

A partir da atenção ao conceito de interação entre estrutura interna e ambiente externo a despeito da ação racional e independente da organização em busca de seus objetivos - até então baseada na Administração Científica de Taylor, na Teoria Administrativa de Fayol e na Teoria da Burocracia de Weber<sup>24</sup>(SCOTT, 2003) - assiste-se a uma mudança no foco da análise das organizações, em que o ambiente e as relações ambientais são incorporados aos estudos organizacionais (vide organizações como sistemas abertos).

Cabe ressaltar, desse modo, que é fato a incorporação da noção de ambiente e de racionalidade nas correntes teóricas de análise organizacional, incluindo-se a teoria institucional e sua vertente neoinstitucionalista. Nesse ponto, o neoinstitucionalismo nos apresenta duas possibilidades de entender os principais questionamentos institucionais correlatos à análise organizacional (vide quadro 2).

Apesar de essas perspectivas estarem atreladas a considerações a respeito do institucionalismo histórico, o quadro 2 nos apresenta os questionamentos que para Hall e Taylor (2003, p. 194) constituem o fundamento de toda análise institucional, e se relacionam a responder também “como construir a relação entre instituição e comportamento?” e “como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam?”.

De um lado, conforme apresentamos no quadro 2, Hall e Taylor (2003) destacam a presença da ação racional e de cálculos estratégicos de forma a maximizar a utilidade e minimizar a incerteza em relação ao comportamento de outros atores. Por outro lado, a perspectiva cultural atenta para dois outros aspectos:

---

<sup>24</sup> Apesar de não se negar ou se excluir a racionalidade instrumental da abordagem das organizações como sistemas abertos entendemos que os estudos de Taylor, Fayol e Weber são característicos desse conceito.

a dimensão normativa do impacto das instituições no comportamento - ou seja, como desempenhar um papel em conformidade com um padrão esperado de ação, guiado por normas sociais e deveres morais - e, a dimensão cognitiva atrelada a como fornecer esquemas, significados comuns e compartilhar entendimentos indispensáveis para a ação (HALL; TAYLOR, 2003).

QUESTIONAMENTOS INSTITUCIONAIS			
	Como os atores se comportam?	Que fazem as instituições?	Por que as instituições se mantêm?
Perspectiva “calculadora”	O comportamento humano é orientado por uma escolha racional, refletindo o “cálculo utilitário de consequências” <sup>25</sup> .	Fornecem informações concernentes ao comportamento dos outros e sobre as expectativas de um ator acerca das ações que outros atores são suscetíveis de realizar.	As instituições se tornam robustas e se mantêm na medida em que se são úteis na resolução de dilemas e pela constante adesão dos indivíduos a ela, pois estes perderiam mais se não o fizessem.
Perspectiva “cultural”	O comportamento é limitado pela visão de mundo do indivíduo o qual recorre a modelos ou protocolos já conhecidos (estabelecidos) para atingir seus objetivos.	As instituições fornecem modelos morais e cognitivos para a interpretação e a ação do indivíduo que está profundamente imerso em um mundo de instituições, filtros para sua interpretação.	As instituições persistem, pois não podem ser transformadas pela ação individual pontual e, principalmente, por estruturar as próprias decisões concernentes a uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar.

QUADRO 2 - A RESPOSTA NEOINSTITUCIONALISTA EM DUAS PERSPECTIVAS

FONTE: Baseado em HALL e TAYLOR (2003, p. 196-199).

Complementarmente uma perspectiva institucional, deve para Scott (2001), prestar relativa atenção aos aspectos simbólicos da vida social sem desconsiderar as práticas e os recursos necessários aos seus processos de produção e reprodução; perspectiva esta presente nos estudos neoinstitucionalistas.

O neoinstitucionalismo ou novo institucionalismo apresenta, entre o final da década de 1970 e início do anos 1980, reconcepções e novas possibilidades para a análise institucional, fundamentando-se conforme Greenwood, Oliver, Sahlin e Suddaby (2008) nos seguintes elementos:

- i. as organizações são influenciadas pelo contexto institucional, que consistem em mitos racionalizados (MEYER; ROWAN, 1977) de conduta apropriada;
- ii. as pressões institucionais afetam todas as organizações e aquelas especialmente sensíveis ao contexto institucional são organizações institucionalizadas;

<sup>25</sup> Expressão em GUERREIRO RAMOS, A. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. São Paulo: FGV, 1989.

- iii. as organizações tornam-se isomórficas ao seu contexto institucional para garantir sobrevivência e aprovação social (legitimidade);
- iv. a conformidade a pressões institucionais pode ser cerimonial (MEYER, ROWAN, 1977), em que estruturas simbólicas estão desacopladas das questões técnicas da organização; e
- v. as práticas institucionalizadas são tipicamente *taken-for-granted*, amplamente aceitas e resistentes a mudanças.

Nessa linha de raciocínio entendemos assim como Powell (2007, p. 1, tradução nossa) ao apresentar o modelo e o argumento presentes, segundo sua visão, no neoinstitucionalismo, que este aloca juntamente às dimensões regulatória e normativa das instituições um conjunto de elementos cultural-cognitivos. Assim,

[...] esta nova orientação [o neoinstitucionalismo] propôs que a estrutura da organização formal refletia não somente as demandas técnicas e a dependência de recursos, mas era também formatada por forças institucionais, incluindo mitos racionalizados, conhecimento legitimado por meio de sistema educacional e pelos profissionais, opinião pública e pela lei.

Em consideração à vertente do novo institucionalismo e, no exercício de compreender as raízes e princípios dessa perspectiva, Hall e Taylor (2003) sumarizaram três escolas do pensamento neoinstitucionalista:

- i. o institucionalismo histórico com ênfase na causalidade social dependente da trajetória percorrida (*path dependent*<sup>26</sup>) e na explicitação de como as instituições produzem esses caminhos;
- ii. o institucionalismo da escolha racional que postula que o processo de criação de instituições relaciona-se com uma noção de acordo voluntário entre os atores interessados com enfoque no cálculo utilitário para explicar a influência das instituições sobre o comportamento; e
- iii. o institucionalismo sociológico com foco na explicação do porquê as organizações adotam determinadas práticas, tendo com questão chave compreender “o que confere ‘legitimidade’ a certos arranjos institucionais” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 212, tradução nossa).

---

<sup>26</sup>Refere-se à rejeição do “[...] postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado.” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200).

Destacam ainda que as correntes teóricas, mesmo com diferentes constituições, buscam elucidar o papel e a influência das instituições nos resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2003). Nesse ponto a atuação organizacional mostra-se mais próxima de ser explicada pelas relações sociais provenientes do próprio ambiente em que se encontra (PALMER; BIGGART; DICKS, 2008).

A partir da compreensão dos desenvolvimentos da teoria institucional em sua vertente neoinstitucionalista, apresentamos a base da constituição e entendimento do que é uma instituição. Assim reproduzimos os pilares das instituições formulados por Scott (1995; 2001), na qual toda instituição possui três facetas ou elementos analíticos: os denominados pilares regulatório, normativo e cultural-cognitivo (vide quadro 3).

	<b>Regulatório</b>	<b>Normativo</b>	<b>Cultural-cognitivo</b>
Base da conformidade	Utilidade (emprego de meios para ação direta)	Obrigação social (padrão esperado de comportamento)	Aceitação como verdadeiro. Compartilhamento de entendimento
Base da ordem	Regras 'reguladoras'	Expectativas obrigatórias	Esquemas de significação
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mimético
Lógica	Instrumental (custo-benefício)	Da conduta apropriada (de fazer a coisa certa)	Ortodoxa (de conformidade com a realidade social)
Indicadores	Regras, leis e sanções	Certificação e reconhecimento (por meio de crédito)	Crenças comuns e lógicas de ação compartilhadas
Base da legitimidade	Legalmente sancionada ("faz porque a lei impõe")	Governada moralmente ("faz porque se espera que seja feito")	Compreensível e culturalmente sustentado ("faz porque é assim que se faz")

QUADRO 3 – OS TRÊS PILARES DAS INSTITUIÇÕES

FONTE: Baseado em SCOTT (2001, p. 52)

Destacamos que o pilar cultural-cognitivo é manifestado em especial nos estudos de base neointitucionalista e enfatiza de acordo com Scott (2001, p. 58, tradução nossa) “[...] o papel central representado pela construção de um quadro comum de significação mediado socialmente”. As instituições são analisadas tendo como indicadores as crenças comuns e as lógicas de ação compartilhadas e, a legitimidade e sua sobrevivência são culturalmente sustentadas.

Por sua vez, é a visão realista (ou objetiva) de mundo que se constitui a base ontológica das instituições como sistemas regulatórios e normativos, presentes já nos estudos considerados como pertencentes ao velho institucionalismo. De acordo com Scott (1995, p. xiv-xvii, tradução nossa) no marco regulatório “[...] os

atores obedecem às regras sem interesse próprio num primeiro momento, para evitar sanções [...] e já no contexto normativo “[...] o comportamento é guiado não pelo interesse e diligência, mas pela preocupação de comportar-se apropriadamente naquela situação social [...]”. Configuram-se, respectivamente, as instituições como sistemas punitivos, sujeitos a sanções e como sistemas de expectativas normativas e obrigações internalizadas.

De outra forma a posição cultural-cognitiva apresenta um entendimento diferenciado para instituições, em que “[...] para a perspectiva coletiva, instituições não são um pacote de regulamentos ou coleções de normas, mas sistemas de conhecimento [...]” (SCOTT, 1995, p. xviii, tradução nossa). Aparece neste conceito a ontologia construtivista (ou subjetiva) do mundo social: os indivíduos atuam, agem e são os criadores de sua realidade, que não deve ser descoberta, mas construída. Scott complementa que sistemas cognitivos controlam o comportamento e que as características dos atores, quer individuais ou coletivos, são definidos por regras culturais (1995, p. xvii).

Assim verificamos que o contexto ontológico desses elementos auxilia na distinção ao que costumeiramente se nomeiam como o velho e o novo institucionalismo. Em comparação com o velho institucionalismo, a visão neoinstitucionalista para Meyer (2008) enxerga o ambiente social como elemento ativo que afeta comportamentos, práticas e as ideias de pessoas e grupos, ou seja, dos agentes.

Nesse aspecto Garson (2008) diferencia o enfoque do neoinstitucionalismo com o velho institucionalismo destacando que o comportamento individual deveria não somente atender às regras formais (procedimentos formalmente determinados) mas também - como preconiza o novo institucionalismo - ter foco em normas, símbolos, mitos, crenças e arranjos informais derivados da cultura da organização.

Da mesma forma e na busca do entendimento dos estudos organizacionais sob a ótica da teoria institucional, Scott (2001, p. 51-68) observa que a maioria das pesquisas aborda ao menos um dos elementos constitutivos das instituições: os pilares regulatório, normativo ou cultural-cognitivo (vide quadro 3); e que “embora todas as instituições sejam compostas de inúmeras combinações desses elementos, eles variam entre si e através do tempo em quais elementos são dominantes” (SCOTT, 2005, tradução nossa).



Selznick (1996, p. 271, tradução nossa) de igual maneira considera que os valores possuem papel central na teoria institucional, no tocante a compreender “[...] quais valores são importantes para o contexto; como conformá-los dentro da estrutura sociocultural das organizações; e em que modos são enfraquecidos ou subvertidos [...]”. Scott (2001, p. 45), por sua vez, destaca que os novos modelos conceituais enfatizam quadros cognitivos em vez de normativos operando em ambientes organizacionais ao invés de em processos intraorganizacionais.

Nesta altura, o conceito de instituição se remodela. Ainda que continue sendo ‘produto da ação humana’ não é mais um conceito restrito e estritamente um “[...] resultado da ação intencional e instrumentalmente orientada pelos indivíduos.” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 8, tradução nossa). Todavia a noção intencional-instrumental ligada à instituição não é desconsiderada em sua totalidade sendo também remodelada a sua abordagem, ainda que as organizações busquem por legitimidade e sobrevivência e não somente por eficiência, vez que ambos (interesse e agência) são necessários para a criação de novas instituições (DIMAGGIO, 1988, p. 3, tradução nossa).

Dacin, Goodstein e Scott (2002, p. 52, tradução nossa) apresentam uma definição de instituição ecoada por Bellah e seus colegas (1991)<sup>27</sup> e por Sullivan (1995)<sup>28</sup> em que as “[...] instituições são padrões de atividade social que dão forma à experiência coletiva e individual. Uma instituição é um todo complexo que guia e sustenta a identidade individual [...]”. Corroborando com tal assertiva Scott (2001, p. 48-49) destaca principalmente o conceito de estrutura social e suas respectivas qualificações: durável, multifacetada, resistente a mudança e estável, na construção de uma semântica para instituição.

Barley e Tolbert (1997, p. 94, tradução nossa) seguindo o trabalho de Berger e Luckmann (1984) afirmam que “[...] atores criam instituições por meio de negociações que conduzem a um conjunto de tipificações compartilhadas ou expectativas e interpretações generalizadas de comportamento [...]”, que por sua vez atingem status moral e ontológico de fatos tomados como certo, como um processo recursivo que apresenta em sua construção social condicionantes e habilitadores para a prática organizacional.

---

<sup>27</sup> BELLAH, Robert. N.; MADSEN, Richard; SULLIVAN, William M.; SWIDLER, Ann; TIPTON, Steven M. *The good society*. New York: Knopf, 1991.

<sup>28</sup> SULLIVAN, William M. *Work and integrity: The crisis and promise of professionalism in America*. HarperGoUins, 1995.

Numa concepção para além da definição de instituições baseadas em normas, valores e comprometimento, DiMaggio e Powell (1991, p. 15, tradução nossa) ilustram que instituições são feitas de “[...] discurso, regras e classificações tomados como certos [...] são abstrações em nível macro.”.

Barley e Tolbert (1997, p. 94, tradução nossa), por sua vez, acreditam que as instituições “[...] representam restrição às opções individuais e coletivas [...] ainda que abertas a modificações ao longo do tempo.”. Destacam ainda que, as instituições ao estabelecerem limites à racionalidade, restringem as oportunidades e as alternativas para a ação, na tentativa de garantir a ocorrência de certos tipos de comportamento. Entretanto, tanto organizações quanto indivíduos podem atuar, por meio da ação e de escolha, para modificar ou ainda eliminar instituições (BARLEY; TOLBERT, 1997)<sup>29</sup>.

Com outro enfoque Scott (2001, p. 149, tradução nossa) postula que as “[...] instituições fornecem o quadro - regulatório, normativo e cultural-cognitivo - dentro e por intermédio do qual atores definem e perseguem seus interesses [...]”. Em consideração à relação entre instituição e campo organizacional Hirsch e Lounsbury (1997<sup>30</sup>, citado por CARONNA, 2004) apresentam essa mesma linha de entendimento e afirmam que a instituição (ou ambiente institucional) fornece significados, estruturas e elementos culturais e que tal fato ocorre simultaneamente à ação do próprio campo de influenciar o ambiente institucional através da conformidade e da transformação.

Adicionalmente Friedland e Alford (1991) categorizam instituições como sistemas simbólicos reiterando ainda, em consideração à perspectiva neoinstitucionalista, que a participação dos indivíduos em relações sociais não deve ser analisada somente com base em interesses materiais, mas deve também relevar o significado simbólico dessa participação. Com efeito, afirmam:

[As] instituições limitam não somente os fins ao qual seus comportamentos deveriam ser direcionados, mas os meios pelos quais tais fins são

<sup>29</sup> Pontuamos aqui, a observação dos mesmos Barley e Tolbert (1997) sobre o reconhecimento da interdependência de ações e instituições, noção apresentada em DiMaggio (1988) e desenvolvida sob a denominação de *institutional entrepreneurship*, (para uma revisão teórica sobre o tema vide LECA, Bernard; BATTILANA, Julie; BOXEMBAUM, Eva. Agency and institutions: a review of institutional entrepreneurship. Working paper (under review). In: *Academy of Management Annals*, disponível em: <http://egateg.usaidallnet.gov/sites/default/files/Review%20of%20Institutional%20Entrepreneurship.pdf>. Acesso em 27/12/2011.)

<sup>30</sup> HIRSCH, Paul M.; LOUNSBURY, Michael. Ending the family quarrel: toward a reconciliation of ‘old’ and ‘new’ institutionalisms. *American Behavioral Scientist*, v. 40, n. 4, 1997, p. 406-418.

alcançados. Elas fornecem aos indivíduos vocabulários de motivos e sentido de identidade. Elas produzem não somente aquilo que tem valor, mas as regras pelas quais são equilibradas e distribuídas. (FRIEDLAND; ALFORD, 1991, p. 251, tradução nossa).

Contudo, assim como na ponderação da importância da história para a análise institucional, as instituições também precisam de aceitação ampliada, sendo representativas, para não se tornarem vulneráveis e alvo de mudanças, ou seja menos aptas a influenciar a ação organizacional (BARLEY; TOLBERT, 1997).

Desse modo, cabe aqui apontarmos não somente o que são mas como as instituições são criadas, mantidas e transmitidas ao longo do espaço e do tempo e entender o processo de institucionalização, ou ainda, conforme denominado por DiMaggio (1988) o projeto da institucionalização.

#### 2.2.2 O processo de institucionalização e o uso do discurso

Selznick (1984) descreve a institucionalização como um processo. Em sua visão, a institucionalização é alguma coisa que acontece com a organização ao longo do tempo, refletindo a própria e única história da organização, as pessoas que estiveram lá, os grupos que incorporou, os interesses legalmente garantidos que criaram e o modo como se adaptou ao seu ambiente (SELZNICK, 1984, p. 16).

Conceitualmente a presente definição mostra-se útil como descrição do processo, entretanto pouco explicativa, vez que postula que valores são difundidos, mas sem explicar como isso ocorre (SCOTT, 1987) e, num exemplo da visão do velho institucionalismo sobre a institucionalização.

Berger e Luckmann (1984) também sinalizaram a importância da natureza e origem da ordem social na construção conceitual do que é e como se dá a institucionalização. Partem de assunções de que a realidade é socialmente construída e que a construção do homem é criada em interações sociais. Nesse ponto apresentam que “[...] a institucionalização ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores.” (p. 79), considerando a objetivação - processo pelo qual os produtos da ação humana adquirem caráter de objetividade -, a exteriorização - quando esta prática é tipificada - e, a interiorização -

quando ocorre o processo de reintrodução da prática na sociedade (BERGER; LUCKMANN, 1984).

Com efeito, Meyer e Rowan (1977, p. 341, tradução nossa) apresentam a institucionalização com o caráter de “[...] processo de processos sociais, obrigações e atualidades que vem a assumir um status de regra no pensamento e na ação social [...]”.

De igual forma, Zucker (1977; 1983, tradução nossa) sinaliza para a consideração da institucionalização como um processo, mas também como uma variável de propriedade, em que os atos institucionalizados devem ser percebidos como objetivos (“[...] quando são potencialmente repetidos por outros atores sem mudança no entendimento comum do que é o ato [...]”) e exteriores (“[...] quando o entendimento subjetivo dos atos é reconstruído como um entendimento intersubjetivo assim os atos são vistos como sendo partes do mundo externo [...]”) (ZUCKER, 1977, p. 728, tradução nossa).

Ainda sobre esse assunto, Zucker (1983) ilustra que nas organizações a institucionalização funciona de maneira a produzir entendimentos comuns sobre que comportamento é apropriado e significativo, sendo “[...] fundamentalmente um processo cognitivo [...]” (p. 25, tradução nossa). Colyvas e Powell (2006) adicionam que a institucionalização é tanto um processo multi-nível<sup>31</sup> quanto um resultado, e consideram que a expansão e o aprofundamento dos conceitos de legitimidade e *taken-for-grantedness*<sup>32</sup> (o que é tomado como certo) são os vetores de um processo mais amplo de institucionalização.

Sumarizando tais pontos conceituais, conectados pela alusão geral da institucionalização como um processo, Scott (1987, p. 496, tradução nossa) apresenta sua definição:

[...] a institucionalização é vista como o processo social pelo qual os indivíduos vem a aceitar uma definição compartilhada de realidade social – uma concepção cuja validade é vista como independente das próprias

<sup>31</sup> Neste ponto Zucker (1977) já afirmava que a institucionalização não se resume a estar presente ou ausente, e em seu estudo sobre a persistência cultural considerou também a existência de diferentes graus de institucionalização, variando de baixo a alto.

<sup>32</sup> “[...] representa entendimentos pré-conscientes, expectativas pré-definidas, um esquema ou discurso para guiar a interação, rotinas altamente eficientes, valores profundamente sentidos/arraigados, ou uma prática comum e fortemente incorporada, a resiliência de uma atividade ou crença é enriquecida através da prática e replicação.” (COLYVAS; POWELL, 2006, p. 310, tradução nossa).

visões e ações dos atores, mas é tomada como certa, definindo a 'forma como as coisas são' e/ou a 'a forma como as coisas devem ser feitas'.

Contudo e como bem observaram Leblebici, Salancik, Copay e King (1991, p. 337, tradução nossa), "[...] qualquer institucionalização bem sucedida, em essência, pode criar suas próprias contradições internas como consequências não-pretendidas.". Assim, o estudo do processo de institucionalização apresenta-se como ímpar e específico do ponto da vista da organização e dos atores partícipes.




Em seu estudo sobre legitimidade e comercialização da ciência entre academia e mercado, utilizando-se de pesquisa em arquivos provenientes do Escritório de Transferência de Tecnologia da Universidade de Standford, Colyvas e Powell (2006), apresentam indicadores organizacionais gerais do processo de institucionalização visto como um processo endógeno (vide quadro 4).

A esse respeito Colyvas e Powell (2006, p. 343, tradução nossa) apontam que ao considerar a institucionalização, em seu estudo, como um processo endógeno referem-se a "[...] focar nas práticas internas, observando os processos locais nos quais rotinas e categorias são desenvolvidas por meio de esforços de tentativa e erro e, são emprestadas com alterações de parceiros da iniciativa privada.".

Os achados da pesquisa de Colyvas e Powell (2006), sumarizados no quadro 4 mostraram que o baixo nível de institucionalização - em que as decisões são centralizadas, os meios para se atingir os objetivos são múltiplos e a reprodução ocorre pela prática da aprendizagem - reflete-se na constante busca de justificativas para a comercialização de conhecimentos advindos da academia e da dificuldade dos próprios representantes da universidade em categorizar comportamentos aceitáveis para essa prática; bem como as fronteiras entre universidade e as indústrias mantem-se nítidas e consistentes.

Com o avanço do processo de legitimidade da prática organizacional (correspondente ao nível médio de institucionalização), foi identificado a formação de uma linguagem própria (desenvolvimento de um vocabulário institucional) acerca de quais características da transferência de tecnologia eram consideradas desejáveis e em qual contexto a prática era apropriada, uma vez que as atividades haviam se tornado mais familiares.

Quando a legitimidade da prática organizacional torna-se alta, a articulação parece ser pouco necessária, pois identificam-se as normas contidas em rotinas e procedimentos pré-determinados, indicando alto nível de institucionalização; neste ponto, o estudo mostrou que as fronteiras entre universidade e indústria foram transpostas (COLYVAS; POWELL, 2006, p. 318-327). Logo, com o “[...] crescimento e aprofundamento da legitimidade, o que é apropriado move-se de uma questão sobre comercializar ou não comercializar, para qual parceiro industrial prefere-se.” (COLYVAS; POWELL, 2006, p. 325, tradução nossa).

		BAIXA	MÉDIA	ALTA
<b>Institucionalização</b>				
	Estrutura organizacional	Decisões tomadas pelo alto escalão	Desenvolvimento de carreira profissional e ocorrência de delegação	Funcionários operam a resolução de problemas
	Ação prática	Múltiplas formas de atingir novos objetivos	Coerência em torno dos objetivos e os meios são restritos	Cálculo meio-fim são bem compreendidos
	Reprodução	Aprendizado pela prática	Tutoriais, treinamentos, forte socialização	Divulgação via profissões prósperas e novas identidades
	Auto-reforço	Vulnerável	Enraizado	Resiliente
<b>Legitimidade</b>				
	Padrões	Símbolos/palavras explícitas anunciadas para obter suporte	Desenvolvimento de vocábulos institucionais	Linguagem própria e rica torna-se amplamente aceita e reproduzida
	Normas de apropriação	Receio quanto adoção leva a uma alta articulação	Valores tornam-se mais claros, mas podem provocar oposição	Normas e valores venerados e objetivados
	Fronteiras	Fronteiras existentes e bem definidas, tráfego cruzado requer aprovação	Fronteiras indistintas, tráfego cruzado mais aceito	Fronteiras redesenhadas e integradas à comunidade com interesses comuns
<b>Taken-for-Grantedness</b>				
	Práticas	Idiossincrático e desenvolvimento caso-a-caso	Ocorrência de consolidação	Redigidas e ensaiadas, pouca necessidade de articulação
	Papéis	Ambíguos	Oferta de diversas convenções, alguma controvérsia	Definidos e envoltos de expectativas
	Categorias	Difusas	Emergência de classificações	Acordadas e infundidas de valor

QUADRO 4 – INDICADORES DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

FONTE: COLYVAS e POWELL (2006, p. 345)

Outro ponto notadamente discutido no estudo foi o elemento *taken-for-grantedness*, considerado um processo ao nível micro que complementa a legitimidade e estimula a institucionalização (COLYVAS; POWELL, 2006). Logo o estudo apresentou que os rituais de interação entre a universidade e a indústria passaram de “[...] um estado de ambiguidade e desconhecimento para [atividades] altamente rotineiras, prescritas e reconhecidas como tal.” (COLYVAS; POWELL, 2006, p. 328, tradução nossa), indicando “[...] considerável congruência em seus *modus operandi* [...]” (COLYVAS; POWELL, 2006, p. 331, tradução nossa).

Colyvas e Powell (2006) destacam que no quesito de aprendizagem social e desenvolvimento de uma compreensão coletiva, as empresas e a universidade paulatinamente viram-se envolvidas em uma atividade conjunta, e em decorrência desenvolveram entendimentos comuns (e.g. o que é uma invenção?, quem é um inventor?) e adesão compartilhada. Assim com a institucionalização da prática organizacional, alguns conceitos não mais necessitam de explicação detalhadas, por invocar um conjunto de práticas e rotinas já associadas com a transferência de tecnologia (COLYVAS; POWELL, 2006).

Nesse entendimento destacamos, conforme Guarido Filho (2008, p. 30), que o processo de institucionalização pode ser tratado a partir da perspectiva da coerção estrutural ou cultural e, da abordagem voluntarista. Assim, ao ser discutida em diferentes bases teríamos, respectivamente, que:

[...] [as] instituições poderiam ser tratadas como normas legais promovidas pela ação direta de atores sociais, como organizações ou governos, interessados em reduzir custos nas transações econômicas, transferindo dispêndios ligados a risco de se deparar com o comportamento desleal para um arranjo institucional supostamente seguro e com sanções inibidoras desse tipo de ação por parte dos agentes envolvidos. Em outra ótica, instituições poderiam ser consideradas reflexo da dinâmica de interação social pela qual se criaria uma realidade intersubjetiva, com força para influenciar a conduta dos indivíduos. Esse processo ocorreria a partir da tipificação de ações habituais; elas, ao longo de gerações, passariam a ser objetivadas, isto é, aceitas como fatos inegáveis, e ganhariam caráter normativo, inerente ao sistema de conhecimento humano, criando-se, assim, um conjunto de crenças e conhecimentos compartilhados formadores de uma realidade socialmente construída, institucionalizada e legitimada perante a sociedade.

Em outras palavras a institucionalização de práticas organizacionais estaria atrelada, no que tange ao comportamento dos atores organizacionais, a regras de caráter simbólico envolvendo lógicas compartilhadas que criam entendimentos compartilhados da realidade e, como tal são tomados como certos; a regras

normativas que estipulam padrões esperados de comportamento, internalizados e reforçados pelos atores em processos de interação no campo; a regras constitutivas que criam os atores sociais, ou seja, fornecem a ligação entre identidade, comportamento esperado e padrões de ação; e a mecanismos de coação, quer formal ou informal, aplicando sanções, reprimindo a discordância com os padrões estipulados e recompensando a conformidade e adequação (SCOTT, 1994).

Além de uma mudança conceitual sobre o que se configura uma instituição, novas direções de pesquisa são tomadas no que se convencionou denominar neoinstitucionalismo. Seja a inserção de uma base cultural-cognitiva na análise do processo de institucionalização (SCOTT, 2001; 2005; 2009) ou, como analisa Selznick (1996, p. 273), a adoção da legitimação e a tomada do conceito de legitimidade como imprescindíveis na análise organizacional, passando pela noção de lógica institucional como elemento constituinte do entendimento do caráter mutante do ambiente institucional (SCOTT; RUEF; MENDEL; CARONNA, 2000). A perspectiva neoinstitucionalista incorporava novos conceitos para a compreensão do mundo social e do contexto organizacional.

Neste ponto, o estudo de Phillips, Lawrence e Hardy é ilustrativo das mudanças e da inserção de novos conceitos para a análise organizacional, sob a perspectiva do neoinstitucionalismo ao apresentar o uso do discurso para analisar a institucionalização e considerar que “[...] é através de textos que a informação sobre ações são amplamente divulgadas e vem a influenciar a ação de outros.”. (2004, p. 635, tradução nossa). O enfoque aqui continua na institucionalização como um processo, acrescida do elemento discurso ou do entendimento de que instituições são construções sociais constituídas através do discurso (PHILLIPS; HARDY, 1997; PHILLIPS; MALHOTRA, 2008).

Com efeito, entende-se que os “[...] discursos reproduzem e transformam as relações de poder e são, dessa forma, processos políticos [...]” (PHILLIPS; HARDY, 1997, p. 170), o que deveria envolver o exame de diferentes categorias de objetos, a análise de perdas e ganhos daqueles que se utilizam do discurso e a aferição daqueles que apoiam e promovem ou rejeitam e suprimem o discurso. Do mesmo modo Hardy (2001, p. 28) e Phillips e Malhotra (2008, p. 712, tradução nossa) denominam discurso como “[...] um conjunto inter-relacionado de textos e de práticas de produção, disseminação e recepção associadas para trazer um objeto ao *status* de ser.”



Em sua análise sobre como o conceito de refugiados se constitui discursivamente na Grã-Bretanha, Phillips e Hardy (1997, p. 167-170) consideram três elementos que influenciam a definição de quem pode falar, de qual posição e sobre que práticas e procedimentos: 1) a existência de um conceito em específico, 2) o objeto atrelado a esse significado e, 3) os direitos relativos à posição do sujeito.

O conceito são as construções que emanam dos textos produzidos, disseminados e interpretados por um conjunto de atores em dado contexto social e que existem somente no campo das ideias. O objeto é parte da ordem prática, ou seja é real; ocorre da aproximação do conceito ao mundo material para dar significado às relações sociais. Conceito e objeto estão interligados e relacionam-se no sentido de que uma mudança no conceito fundamentalmente irá gerar mudanças no modo como o objeto é socialmente criado. O terceiro elemento, o sujeito e sua posição relativa, referem-se à garantia de voz ou seja, posições no discurso que permitem que sujeitos possam falar e agir (PHILLIPS; HARDY, 1997, p. 167-170).

De outra forma, Grant, Keenoy e Oswick (2001) ao estudar a crescente significância e utilização do discurso organizacional como objeto de estudo, postulam, com base em Fairclough (1992)<sup>33</sup> que a análise de um evento discursivo ocorre pelo 1) exame do conteúdo, da estrutura e do significado do texto em estudo (dimensão do texto); 2) exame de como ocorre a interação discursiva utilizada na comunicação de significados e crenças (dimensão da prática discursiva); e 3) consideração do contexto social em que ocorre (dimensão da prática social).

Já Phillips e Malhotra (2008, p. 704) apresentam, em seu estudo sobre a abordagem discursiva na teoria institucional, que o uso do discurso para analisar processos institucionais possibilita conceituar o processo de construção social das instituições, mudando o foco de análise da teoria institucional de estudar os efeitos ou o que gerou a institucionalização, para os processos que conduziram a formação de instituições ou como ocorreu a institucionalização (PHILLIPS; LAWRENCE; HARDY, 2004; PHILLIPS; MALHOTRA, 2008). Nesse sentido consideram que a “Análise do discurso, em sua forma mais fundamental, é uma tentativa de responder à questão de onde vem os significados [...]” (PHILLIPS; MALHOTRA, 2008, p. 712).

A utilização da perspectiva discursiva, nos permite entender instituições “[...] como construídas primeiramente por meio da produção de textos, em vez de

---

<sup>33</sup> FAIRCLOUGH, Norman. *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press, 1992.

diretamente através das ações.” (PHILLIPS; LAWRENCE; HARDY, 2004, p. 638, tradução nossa). Ou seja, ao invés de tentar interpretar a realidade social como ela se nos mostra, a análise do discurso busca descobrir como a realidade social é produzida (HARDY, 2001).

Entendemos nesse contexto que o processo de institucionalização, inclui a consideração de elementos regulatórios, de componentes normativos, de sistemas simbólicos e de modelos cognitivos (SCOTT, 1994; 1995; 2001). Por isso e para compreender a produção, disseminação e interpretação de práticas organizacionais, é necessário entender o *locus* onde esse processo se desenvolve, quem se faz presente, quais as linhas de posicionamento e pensamento acerca da prática organizacional vigente e os mecanismos de legitimidade organizacional utilizados na institucionalização dessa prática.

### 2.3 O CAMPO ORGANIZACIONAL E A INSTITUCIONALIZAÇÃO

O estudo de campos organizacionais precede, segundo Powell (1991), o entendimento da institucionalização de formas organizacionais. Mesmo tendo raízes na psicologia social, o conceito, apropriado pela teoria das organizações no início da década de 1980, é um nível de análise recorrente nas pesquisas e estudos com enfoque em pressões institucionais (SCOTT, 2009) ou ainda uma unidade de análise central para a teoria institucional, “[...] descrevendo *clusters* de atores que cruzam as tradicionais fronteiras entre os setores e que interagem frequente e decisivamente uns com outros.” (SCOTT, 1994<sup>34</sup> citado por SUDABBY; COOPER; GREENWOOD, 2007, p. 335, tradução nossa).

A ideia de campos organizacionais trouxe para os estudos organizacionais arena propícia para a análise do efeito do ambiente institucional sobre as organizações. Scott (2005) aponta que com o surgimento dos conceitos de campos organizacionais (DIMAGGIO; POWELL, 1983) e de setores sociais (SCOTT;

---

<sup>34</sup> SCOTT, W. Richard. Conceptualizing organizational Welds: linking organizations and societal systems. In: DERLIEN, U.-H.; GERHARDT, U.; SCHARPF, F. W. (Eds.), *Systemrationalität und partialinteresse* [Systems rationality and partial interests]. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 1994, p. 203-221.

MEYER, 1983) e, a sua decorrente aplicação nas pesquisas institucionais, testemunhou-se o *locus* de maior efeito das pressões institucionais.

De fato, a noção de ambiente agregada ao neoinstitucionalismo difere-se da conceituação de organizações como sistemas fechados ao considerar as influências pontuais e gerais do ambiente nas organizações. Por conseguinte ambientes, naquela visão, “[...] penetram na organização, criando lentes através dos quais os atores veem o mundo e as várias categorias de estrutura, ação e pensamento [...]” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 13, tradução nossa).

Do mesmo modo, Scott (2001, p. 136, tradução nossa) evidencia tal mudança na concepção do ambiente atrelada à análise de campos organizacionais e afirma: “[o ambiente] não são conjuntos aleatórios de recursos e esquemas, nem seus constructos são definidos por dimensões separadas [...] ao contrário, são/estão organizados.”.

Atento a essas considerações, a constituição e estruturação do campo organizacional frente a um ambiente conformador do próprio campo, decorre do entendimento dos atores organizacionais, da lógica institucional e da legitimidade organizacional identificados como fatores para compreender, respectivamente, quem participa do campo, qual o nível de concordância sobre as prioridades e objetivos do campo e, quais as possibilidades de garantir a convergência estrutural (COONEY, 2007) ou a homogeneização de estruturas organizacionais (DIMAGGIO; POWELL, 1983) no campo.

### 2.3.1 Atores organizacionais e o campo

O entendimento dos indivíduos, atores ou agentes organizacionais torna-se tão necessária quanto o entendimento do próprio campo organizacional. Com efeito Bjerregaard (2011) explicita que a aplicação da teoria institucional nos estudos organizacionais fornece suporte ao entendimento de fenômenos ao nível organizacional e ao nível de campos, ambos baseados no comportamento dos atores nas organizações.

Inicialmente o conceito campo organizacional é compreendido em DiMaggio e Powell (1983, p. 148, tradução nossa) como uma composição em que a

conectividade<sup>35</sup> e a equivalência estrutural<sup>36</sup> tem igual importância, significando “organizações que, no total, constituem uma reconhecida arena de vida institucional”, direcionando assim, atenção à totalidade dos atores relevantes.

Complementarmente, para Scott (2005) o campo organizacional representa um conjunto de organizações similares e distintas que operam de maneira interdependente no mesmo domínio. Entretanto, como aponta Hoffman (1999, p. 351) sua formação não obedece um processo estático, sendo suscetível em seu desenvolvimento a reconfiguração e mudança nos padrões de interação de seus elementos.

Em suma para Cooney (2004) os campos organizacionais compreendem organizações institucionalizadas, estruturadas pela lógica e normas do campo incluindo espaço para agência e transformação.

A importância do conceito de campos organizacionais para a teoria das organizações é enfatizada em Scott (2009) ao considerar que este constructo possibilitou as pesquisas enfocarem tanto nas conexões relacionais quando nos significados compartilhados; por sua flexibilidade conceitual permitiu ainda que pesquisadores, na busca por capturar uma estrutura social significativa, pudessem estabelecer as fronteiras do campo de diferentes formas.

Em linhas gerais a evolução conceitual de campos organizacionais estende-se, na visão de Scott (2009) a três dimensões: a) a estrutural-cultural, com base em DiMaggio e Powell (1983) que enfatizavam laços relacionais entre as organizações, com pouca atenção aos significados compartilhados; b) as bases da construção do campo, quer no mercado, como na concepção original de DiMaggio e Powell (1983), quer devido e centrado em determinada questão vista como importante para os interesses e objetivos do campo, como no argumento de Hoffman (1999)<sup>37</sup>; e c) a diferenciação-convergente, em que os preceitos institucionais poderiam ser utilizados tanto para explicar diversidade como uniformidade nas estruturas e atores presentes no campo.

Com efeito outras pesquisas aplicaram o conceito de campos com premissas diversificadas (WOOTEN; HOFFMAN, 2008), por exemplo: organizações

---

<sup>35</sup> Existência de transações ligando as organizações umas às outras (DIMAGGIO;POWELL, 1983).

<sup>36</sup> Similaridade de posição em uma estrutura (DIMAGGIO;POWELL, 1983).

<sup>37</sup> “[...] campo não é formado entorno de tecnologias comuns ou indústrias comuns, mas ao redor de questões que trazem consigo vários constituintes do campo, com propósitos distintos [...] munidos de perspectivas opostas em vez de uma linguagem retórica comum”. (HOFFMAN, 1999, p. 352).

buscando sobrevivência e legitimidade (vide POWELL, 1991; LEBLECI *et al.*, 1991); organizações em diferentes níveis modelando e sendo influenciadas pelo seu ambiente (e.g. nível local em SCOTT, 2009); organizações conduzidas pelo ambiente regulatório-legal (vide EDELMAN; SUCHMAN, 1997).

Ao examinarem a transformação do setor de radiodifusão norte-americano durante três períodos de quinze anos Leblebici e seus colegas (1991, p. 357-358, tradução nossa) constataram que um campo interorganizacional em qualquer que seja seu estágio de evolução tem mais de uma alternativa de se organizar e nesse ponto afirmam “[...] qualquer que seja a escolha dentre essas alternativas define [...] a relação entre os atores, [...] quais recursos são cruciais, o que é bem sucedido e quais as posições chaves no campo.”.

Nessa mesma linha de pensamento Scott (2005) postula que há possibilidade de lógicas alternativas adentrarem o campo e dar força a modelos de comportamento divergente, vez que as fronteiras dos campos organizacionais, embora possíveis de delimitação - ao menos teoricamente - são vagos e fracos, e de certa forma permissíveis.

De igual forma a existência de campos depende do *status* de estarem institucionalmente definidos, não podendo ser definidos sem investigação empírica, processo este que consiste em verificar: o aumento no grau de interação entre as organizações no campo; o surgimento de estruturas interorganizacionais de dominação bem definidas e de padrões de coalizão; o aumento na quantidade de informação com a qual as organizações no campo devem lidar; e o desenvolvimento de uma consciência comum entre os membros do campos<sup>38</sup>. (DiMAGGIO; POWELL, 1983). Scott (2001) de modo similar, salienta o uso da teoria e da pesquisa para identificar as características do campo e os fatores que afetam sua definição e atributos.

Em sua análise sobre a estrutura e processos do campo organizacional, Scott (2001) aponta para quatro tópicos de importância para o estudo de campos: as fronteiras do campo, a lógica do campo e as estruturas de governança, que compõem seu contexto estrutural (DELBRIGDE; EDWARDS, 2006) e informam sobre a própria estruturação do campo, - o último tópico de análise.

---

<sup>38</sup>Scott (2001, p. 142-143) cita tais indicadores com formas de se aferir a estruturação (*structuration*) do campo.

As fronteiras de um campo são conforme Scott (2001) delimitadas pela ação de instituições globais, como estado-nação e entidades representativas de profissionais (vide BERRY; BERKMAN; SCHNEIDERMAN, 2000), pelas informações e ainda por conjuntos de elementos culturais-cognitivos (vide HEIZE; KUHLMANN, 2008).

A lógica do campo (institucional) refere-se ao sistema de crenças e práticas presentes de forma proeminente no campo, tendo como característica importante de diferenciação entre um campo e outro a extensão da exclusividade dessa lógica: atuando como conjunto único e coerente de crenças e práticas ou tendo que coexistir e mais ainda competir com lógicas secundárias (SCOTT *et al.*, 2000; SCOTT 2001; BASTEDO; 2009). A esse respeito Friedland e Alford (1991, p. 244, tradução nossa) salientam que essas “[...] ordens institucionais e as relações específicas entre eles, delimitam tipos de campos organizacionais.”.

O terceiro tópico de análise é a estrutura de governança que se refere a “[...] todos aqueles arranjos pelo qual o poder e autoridade presentes no nível do campo são exercidas envolvendo diversos sistemas formais e informais, âmbitos público e privado, mecanismos regulatórios e normativos [...]” (SCOTT *et al.*, 2000, p. 173; SCOTT, 2001, p. 140, tradução nossa), refletindo que além dos atores sociais e sistemas de crenças existem no campo estruturas normativas e regulatórias.

Por fim a estruturação de campo em Scott (2001, p. 142, tradução nossa) tem como base de definição a concepção de Giddens (1989) de estruturação como “[...] a interdependência recursiva de atividades sociais e estruturas [...]”. Adicionalmente ao processo de verificação de institucionalização do campo supracitados e anotados por DiMaggio e Powell (1983) e Scott (2001), inclui como indicadores de estruturação do campo: o nível de concordância das lógicas institucionais que guiam as ações no campo; o aumento do isomorfismo de formas estruturais das populações presentes no campo; o aumento da equivalência estrutural de conjuntos organizacionais no campo; e a maior clareza das fronteiras do campo.

De maneira geral Fligstein e Sweet (2002) creditam a composição do campo às organizações na busca por estruturar seus ambientes, às regras pré-existentes ou instituições existentes que operam para compelir e habilitar os atores do campo, e às competências estratégicas dos atores que atuam dentro das organizações no auxílio ao atingimento de cooperação entre grupos e interesses distintos.

Desse forma, as mudanças no campo tem como indicativos analíticos a variação no número e tipo de atores sociais, a natureza da lógica institucional e as características dos sistemas de governança; cada qual capturando mudanças nos processos cultural-cognitivo (atores e lógica), normativo (lógica e governança) e regulatório (governança) (SCOTT *et al.*, 2000; SCOTT, 2001).

Fligstein (2001) acrescenta que a análise da emergência e transformação de um campo implica na identificação dos principais atores, quais são seus recursos e quais as regras que guiam sua possibilidade de ação, numa assunção à teoria da estruturação de Giddens (1989).

De forma mais específica Scott *et al.* (2000) e Scott (2001) nos apresentam oito dimensões e subsequentes indicadores do processo de estruturação de campos organizacionais, conforme descrito no quadro 5.

DIMENSÃO	QUESTÃO DEFINIDORA	INDICADORES
Centralização de financiamento	Em que medida os recursos financeiros injetados pelos atores organizacionais estão concentrados?	financiamento federal, estadual, local.
Unidade da governança	Até que ponto as estruturas de governança estão de acordo em jurisdição (competência) e consistência com as regras do sistema existentes	fragmentação do campo, organismos de regulamentação e planejamento, entidades de classe, sistemas de acreditação e avaliação
Modelo público/privado de governança	Quanto de controle (poder e autoridade) no campo é exercido pelo setor público <i>versus</i> iniciativa privada?	proporção pública x privada na estrutura de governança, proporção de financiamento público x privado
Isomorfismo estrutural	Até que ponto os atores organizacionais do campo estão em conformidade com um único modelo estrutural?	quantidade de diferentes tipos de formas organizacionais (populações) no campo, atores e funções desempenhadas
Coerência das fronteiras organizacionais	Em que medida as formas organizacionais no setor possuem fronteiras claras e bem delimitadas?	composição das populações organizacionais
Consenso de lógica institucional	Até que ponto os atores aderem e adotam as mesmas crenças e práticas de ação ao desempenhar suas atividades?	discurso (convergentes ou não), nível de concordância sobre prioridades e objetivos do campo
Conexões organizacionais	Quão conectados estão os atores organizacionais (formal e informalmente)?	tipos de associações, coligações
Clareza das fronteiras organizacionais	Em que medida existe isolamento e separação da estrutura e dos atores organizacionais dos demais campos?	introdução de novos atores, introdução de novos atores operando em mais de um campo, aceitação de lógica proveniente de fora do campo

QUADRO 5 – DIMENSÕES DO CAMPO ORGANIZACIONAL: DEFINIÇÕES E INDICADORES DO PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO

FONTE: Baseado em SCOTT, RUEF, MENDEL e CARONNA (2000, p. 358-360); SCOTT (2001, p. 200-202)

Wooten e Hoffman (2008) sinalizam para novos caminhos para a pesquisa em campos organizacionais em que, ao invés de focalizar em explicar porquê os

campos permanecem intactos prioriza-se o entendimento de como as organizações constroem soluções. E, nesse sentido destacamos a noção de habilidades sociais de Fligstein (2001) que considera que atores são habilitados e constrangidos pelas instituições.

Alguns atores utilizam suas habilidades sociais para reproduzir sua posição ou produzir novos cenários de ação e, outros menos afeitos a recursos são frequentemente compelidos pelas instituições. Por conseguinte, e em defesa da importância dos atores, Fligstein (2001, p. 112, tradução nossa) aponta que “[...] os atores sociais devem ter capacidade, [...] e habilidade social [...] de induzir cooperação entre atores ao definir identidades e interesses coletivos que permitam a emergência e reprodução de instituições.”.

A esse respeito, Hensmans (2003) em análise sobre a possibilidade de conjunção entre a teoria neoinstitucionalista e o processo de formação de estratégia, exemplifica com Bourdieu (1993)<sup>39</sup>, os interesses relacionados à atuação de atores organizacionais em determinado campo, ao afirmar que se um ator pretende reproduzir um arquétipo institucionalizado em um campo, ou por outro lado, muda-lo, participar de um campo significa assumir uma posição e demonstrar interesse político nas regras do jogo. Ou seja, a discursividade dos atores e seus interesses estão incorporados nas práticas cotidianas do campo (HENSMANS, 2003).

Posto isso, entendemos que os atores organizacionais são entes presentes no campo e dotados de ação para o discurso e para a prática. Em verdade consideramos atores organizacionais como “[...] conhecedores e reflexivos, capazes de entender e considerar situações cotidianas e monitorar continuamente os resultados das suas ações e de outros [...]” (SCOTT, 2001, p. 76, tradução nossa). Tal conceito traz embutido a noção de interferência sobre a realidade social, ou seja a ideia de agência.

Complementarmente Scott (2001) afirma que todos os atores - individuais ou coletivos - possuem algum grau de agência, esta por sua vez socialmente construída. Em seu estudo sobre a mudança institucional em organizações de saúde, Scott *et al.* (2000, p. 20, tradução nossa) consideram os atores institucionais componentes de singular importância para o entendimento do contexto institucional, definindo-os como:

---

<sup>39</sup> BOURDIEU, Pierre. *The field of cultural production*. New York: Columbia University Press, 1993.



Atores institucionais funcionam tanto como portadores (transmissores) quanto criadores da lógica institucional. O contexto institucional possui uma variedade de tais atores, quer individuais ou organizacionais. Os atores participam do ambiente técnico [...] mas também participam do ambiente institucional - possuindo identidades, capacidades, direitos e responsabilidades institucionalmente definidos.

A capacidade dos atores individuais e coletivos na busca pelos seus interesses foi de central importância para os estudos considerados à luz do velho institucionalismo (LAWRENCE, 2008). Todavia outro ponto relevante na discussão sobre atores é o seu papel no campo. Scott (2005, p. 467, tradução nossa) nos apresenta que “[...] em vez de postular a presença de sistemas de normas e crenças ‘amplamente compartilhados’, é importante especificar quem - ou seja, quais atores - mantem as crenças ou impõem as normas.”.

Adicionalmente, Czarniawska e Wolff (1998) nos alertam para o fato de que a maioria dos atores também se relaciona com organizações fora do campo e, algumas vezes, nem sequer interagem com as situadas no seu campo. Similarmente, deve-se reconhecer a capacidade dos atores, submetidos a influências institucionais, em responder de diferentes maneiras às pressões e necessidades do campo (SCOTT, 2005, p. 467).

Os atores organizacionais variam conforme o campo de estudo, por exemplo no campo de saúde (SCOTT *et al.*, 2000) seis tipos de atores foram identificados e exemplificados: individuais, associações de indivíduos (profissionais), populações de indivíduos (p.e. residentes, quer pacientes ou médicos da área estudada), organizações, associações de organizações (em que os membros são organizações) e populações de organizações (p.e. hospitais).

De outra forma DiMaggio (1991) em seu estudo sobre a construção de um campo organizacional dos museus de arte norte-americanos sintetizou dois grupos distintos de atores. O primeiro, atrelado aos museus convencionais, era formado por patrocinadores e financiadores, especialistas em estética, elites locais, colecionadores e a classe média. Já o segundo, composto por museus influenciados pela reforma, incluíam em sua comunidade o público em geral, os fabricantes, designers e artesãos, os profissionais de museus, além de sofrer influência do Estado.

Nesse sentido assim como Fligstein e Sweet (2002), Scott *et al.* (2000) e DiMaggio (1991), consideramos que a análise de campos e atores organizacionais

emerge da pesquisa de empírica, da coleta de dados *in loco*, sendo decorrente de um processo de identificação de fatores, elementos e práticas específicas para aquela realidade social. Do mesmo modo a lógica institucional se torna um produto das ações e construções verificadas e delimitadas pelo campo e concretizadas pelos atores, em seus discursos e práticas.

Em um campo, seja na sua criação ou reorganização, a proliferação de novas formas organizacionais pode ocorrer na medida em que se imitam estruturas utilizadas pelas organizações de vanguarda (PALMER; JENNINGS; ZHOU, 1993). Em DiMaggio e Powell (1983) teríamos nomeadamente que analisar as pressões miméticas, coercitivas e normativas presentes no campo, para identificar sua influência na adoção de novas formas organizacionais. Assim, neste ponto, delineamos a ideia de que tanto a lógica institucional como as normas ou ordem social presentes no campo apresentam significância em relação ao provimento de legitimidade aos interesses, ações e atividades dos atores organizacionais em campo.

### 2.3.2 A lógica institucional do campo

O entendimento das instituições e da institucionalização, conceitos chaves para a pesquisa de base institucionalista, é o primeiro passo na compreensão da lógica institucional (THORNTON; OCASIO, 2008), vez que tal compreensão é utilizada em sua construção conceitual.

A introdução do conceito de lógica na análise institucional é relegada aos achados de Alford e Friedland (1985)<sup>40</sup> em seu estudo sobre diferentes e divergentes práticas e crenças inerentes às instituições na sociedade ocidental moderna (THORNTON; OCASIO, 2008) ou ainda, conforme Leca e Naccache (2006, p. 632) ao estudo de 1991 dos mesmos Friedland e Alford, em que a lógica institucional - também apresentada como ordem institucional - é definida “[...] como a lógica central que fornece os princípios de organização e legitimidade” (FRIEDLAND; ALFORD, 1991, p. 232, tradução nossa) ou ainda “[...] - um conjunto

---

<sup>40</sup> ALFORD, Robert R.; FRIEDLAND, Roger. *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

de práticas e construções simbólicas - que constitui seus princípios de organização e que está disponível para ser elaborado pelas organizações e pelos indivíduos.” (FRIEDLAND; ALFORD, 1991, p. 248, tradução nossa).

Ou seja, a lógica institucional fornece aos atores do campo seus princípios de organização (SCOTT; RUEF; MENDEL; CARONNA, 2000; LECA; NACCACHE, 2006), representadas em contextos específicos (DUNN; JONES, 2010), delimitando e habilitando o potencial de agência dos atores, sendo tipicamente analisada no nível de campos organizacionais (SUDDABY; GREENWOOD, 2005).

O teor constitutivo da lógica institucional - suas categorias distintivas, crenças e motivos - é importante para explicar qual efeito no comportamento individual e das organizações é produzido por quais tipos de relação social (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). Com efeito, o significado da participação nessas relações sociais deve ser entendido e, por sua vez aquele conteúdo pode ser melhor compreendido situando tais relações sociais dentro de um contexto institucional determinado (FRIEDLAND; ALFORD, 1991; LECA; NECCACHE, 2006).

Dessa forma a lógica institucional denominada ordem social local (FLIGSTEIN, 2001), compreensões compartilhadas ou ainda crenças coletivas (GREENWOOD; SUDDABY; HINNINGS, 2002) refere-se “[...] a sistemas de crenças e práticas associadas predominantes em um campo organizacional.” (SCOTT; RUEF; MENDEL; CARONNA, 2000, p. 170, tradução nossa) e, explora, portanto ambas as dimensões cultural-cognitiva e normativa do ambiente institucional (SCOTT *et al.*, 2000; FRIEDLAND; ALFORD, 1991). Contudo cabe observarmos que Thornton e Ocasio (2008), de maneira crítica, alertam para a utilização exacerbada e, por vezes distorcida desse conceito nos estudos organizacionais, devendo, portanto entender não somente a definição em si, mas seus usos e aplicações.

Leca e Naccache (2006, p. 632, tradução nossa) postulam que a lógica institucional “[...] são sistemas que incorporam pressupostos, crenças e regras através dos quais os indivíduos organizam tempo e espaço, que fornecem significado para sua realidade social” e, dessa forma, indicam que as instituições são o resultado do modo como os atores transpõem essa lógica institucional através de discursos, regras e normas precisas, em contextos específicos.

A partir daí identificamos no trabalho de Scott, Ruef, Mendel e Caronna (2000) que a lógica institucional especifica quais objetivos e valores são buscados dentro do campo, indica quais meios para buscá-la são mais apropriados, afeta o

comportamento e ação no campo (BASTEDO, 2009) e pode ser advinda tanto de dentro quanto de fora do campo, ou seja, trazida por participantes entrantes que não fazem parte da atual configuração do campo.

Assim, a lógica institucional é constituída de relações entre sistemas simbólicos (identidades, significados) e práticas materiais (e.g. ações incorporadas), mediadas por sistemas cognitivos (esquemas interpretativos) e papéis comportamentais que formam a base sobre o qual os atores interagem com o mundo (MISANGYI; WEAVER; ELMS, 2008).

De modo similar, a importância da lógica institucional em Friedland e Alford (1991, p. 248-249, tradução nossa) é representada pela consideração de seu conceito como sendo “[...] simbolicamente fundamentado, organizacionalmente estruturado, politicamente defendido e técnica e materialmente limitado e, dessa forma, possuindo limites históricos específicos.”.

A esse respeito Thornton e Ocasio (2008, p. 100) assinalam que ao fornecer conexão entre instituições e ação, a lógica institucional também propicia ligação entre os processos macro - perspectivas estruturais em Meyer e Rowan (1977) e em DiMaggio e Powell (1983) - e, micro (ZUCKER, 1977; 1983) com os quais compartilha a preocupação sobre como regras culturais e estruturas cognitivas moldam estruturas organizacionais (LECA; NECCACHE, 2006).

Assim, a lógica pode ser analisada de duas formas: pela existência de um princípio para persuadir os atores organizacionais ou como um conjunto de características organizacionais que tem se adaptado para reforçar o princípio emergente (BASTEDO, 2009). Onde infere-se a dupla natureza da lógica institucional, quer como um sistema cognitivo compartilhado ou como práticas sociais concretas (LUO, 2007; THORNTON; OCASIO, 1999), em que identidades, práticas, esquemas e papéis conformam a base de recursos que assegura a capacidade para engajamento nessas práticas, sustentando a identidade correspondente (MISANGYI *et al.*, 2008).

Neste ponto destacamos, conforme Misangyi, Weaver e Elms (2008, p. 755, tradução nossa), a importância dos recursos como a base sobre a qual a lógica institucional se assenta:

Enquanto esses recursos podem ser econômicos, eles podem igualmente ser capital humano – por exemplo, educação ou expertise; influência simbólica – por exemplo, a capacidade de definir e legitimar regras e

valores institucionais; ou status social – por exemplo, acesso a e posicionamento em redes importantes (OAKES; TOWNLEY; COOPER, 1998; SEWELL, 1992)<sup>41</sup>. Como tal, recursos são também centrais na definição de identidades sociais, [...] A lógica institucional pode ser reproduzida através do tempo somente na medida em que é sustentada pelos e imersa em recursos. Resumindo, recursos fornecem um limite tanto na durabilidade quanto na maleabilidade da lógica institucional. (grifo nosso)

Nesse ponto os estudos de Thornton e Ocasio (1999), Thornton (2002) e Thornton, Jones e Kury (2005) tendo como objeto de estudo as lógicas (editorial e de mercado) presentes no setor de editoras universitárias documentam algumas características sobre as quais podemos nortear a identificação de diferentes lógicas institucionais: sistema econômico, identidade organizacional, legitimidade, estrutura de autoridade, missão, foco de atenção, estratégia de ação e atuação, lógica de investimento e governança.

Do mesmo modo Misangy, Weaver e Elms (2008) destacam recursos econômicos, culturais, sociais e simbólicos, práticas e ações, identidade/significado e esquemas, papéis e regras como atributos identificáveis da lógica institucional. Acrescenta Pache (2010) as dimensões: forma organizacional, status legal, propriedade, destinação e uso de recursos, imersão e envolvimento de atores locais, marca (identidade, nome), localização dos procedimentos, monitoramento, filiação a associações profissionais e mobilização de voluntários. De todo modo e, frente à diversidade de dimensões, consideramos que é o próprio campo em análise que fará emergir diferentes categorias identificando a lógica institucional ou ordem social que se faz presente.

Cabe apontar que a lógica institucional pode ser considerada convergente ao campo organizacional quando adquire status de legitimidade entre diferentes atores ali presentes (BASTEDO, 2009). Entretanto, Bastedo (2009) adiciona que apesar da denominação convergente transmitir a noção de predominância de uma única ideia ou princípio, a lógica também é um padrão de ação, um conjunto de características.

Por outro lado assinalamos também a existência de lógicas concorrentes. Com efeito, pesquisadores que estudam alterações na lógica institucional tendem a conceituar a mudança como substituição, em que uma lógica dominante presente

---

<sup>41</sup>OAKES, Leslie S.; TOWNLEY, Barbara; COOPER, David J. Business planning as pedagogy: Language and control in a changing institutional field. *Administrative Science Quarterly*, v. 43, n. 2, p. 257–292, 1998 e, SEWELL, William H. Jr. A theory of structure: Duality, agency, and transformation. *American Journal of Sociology*, v. 98, n. 1, p. 1–29, 1992.

nas práticas do campo é abandonada e outra prática, agora dominante, assume seu lugar (DUNN; JONES, 2010).

Contudo ressaltamos que a existência de lógicas secundárias também podem levar a mudança institucional (SCOTT *et al.*, 2000) e que Scott (2005) fez referência a essa situação, não como lógica institucional, mas visões concorrentes (*competing visions*). A tensão entre essas concepções concorrentes, em especial a questão sobre quais objetivos a organização deve buscar, apresenta-se como ponto inicial de diferenciação entre as lógicas conflitantes (PACHE, 2010). Complementa Pache (2010) que entender as origens da fundação da organização também desempenha importante papel para determinar a configuração da resposta escolhida pela organização ao encarar demandas institucionais concorrentes.

Misangyi, Weaver e Elms (2008) alertam que a mudança na lógica institucional não ocorre somente pela existência de recursos para tal intento, conflitos entre lógicas institucionais também podem criar pressões para a mudança (THORNTON, 2002), sendo que a nova lógica para se estabelecer com sucesso deve ser percebida como legitimada.

Todavia determinar a partir de quais instituições se legitimar é uma tarefa difícil, especialmente em campos complexos e emergentes que ofertam múltiplas fontes de legitimação (PURDY; GRAY, 2009), uma vez que os principais setores institucionais das sociedades ocidentais - família, religião, profissões, Estado, empresas e mercado - fornecem distintos conjuntos, frequentemente concorrentes e complementares, de lógicas que formam a base do conflito e da conformidade institucional (THORNTON; OCASIO, 1999; THORNTON, 2002; THORNTON; JONES; KURY, 2005).

Adiciona-se a essa perspectiva a existência de múltiplas práticas em cada lógica institucional (SHIPILOV; GREVE; ROWLEY, 2010). Do mesmo modo lógicas insurgentes podem emergir de ambiguidades ou contradições ou ainda devido às mudanças que causaram reconfiguração do arranjo do campo, permitindo a ascensão de novas lógicas (SUDDABY; GREENWOOD, 2005).

A esta altura entendemos que a ideia de campos organizacionais está atrelada à identificação da lógica institucional, ou seja, à análise de características, recursos e práticas presentes no campo organizacional; bem como à identificação dos motivos e fatores relacionados à legitimação dessa lógica.

### 2.3.3 Legitimidade organizacional

Dentro do contexto de pertencimento ou incursão de atores em um campo organizacional, introduzimos a definição de legitimidade organizacional, atrelada ao entendimento de que estar legítimo significa para a lógica vigente ou entrante do campo a prevalência e permanência de seus pressupostos. Assim estar em um campo torna-se sinônimo de estar exposto a pressões para adotar determinados padrões de comportamento, com vias a adquirir recursos e o status de legitimidade (BORUM; WESTENHOLZ, 1995). Isto posto este tópico se alicerça sobre a abordagem institucional<sup>42</sup> da legitimidade organizacional (JOHNSON, 2004), ao considerar que “as organizações incorporam as instituições do ambiente à sua estrutura formal porque sua sobrevivência<sup>43</sup> depende de sua legitimidade.” (JOHNSON, 2004, p. 7, tradução nossa).

A legitimidade organizacional representa conceito central para a perspectiva neorinstitucionalista (SUCHMAN, 1995), além de ser elemento de análise para a criação e sobrevivência de novas formas organizacionais (SUDDABY; GREENWOOD, 2005; ALDRICH; FIOLE, 1994). Em Meyer e Rowan (1977) a legitimidade aparece como fundamental para explicar o distanciamento das organizações de questões técnicas, e, em DiMaggio e Powell (1983) tal conceito nos auxilia na compreensão da homogeneização de estruturas organizacionais.

Neste ponto as pressões institucionais - quer provenientes de mecanismos coercitivos, miméticos ou normativos<sup>44</sup> - tem impacto direto no comportamento da organização, que busca a conformidade a elas (quer em conjunto ou não) para se tornar legítima. Como resumido por Cooney (2007), na perspectiva neoinstitucionalista é a legitimidade organizacional - e não a eficiência - que impulsiona a convergência estrutural das organizações em um dado campo. Entretanto, nos alertam Friedland e Alford (1991) que a obtenção de legitimidade,

---

<sup>42</sup>A literatura sobre estudos sobre legitimidade (JOHNSON, 2004; JOHNSON; DOWD; RIDGEWAY, 2006) aponta para duas principais abordagens teóricas de análise: a perspectiva da psicologia social e a abordagem institucional. Esta última com enfoque na legitimação de práticas e formas organizacionais.

<sup>43</sup>Por sua vez a sobrevivência de uma organização depende dos recursos que estão disponíveis no campo organizacional (JOHNSON, 2004).

<sup>44</sup>Mecanismos isomórficos, de busca de homogeneidade da organização com seu meio (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

por meio da organização normativa dos meios, não necessariamente significa obter eficiência.

Dentro da perspectiva de Ruef e Scott (1998) o entendimento da importância do conceito de legitimidade para os estudos organizacionais e para a teoria institucional congrega contribuições advindas das obras de Weber (1991), Parsons (1960) e, mais recentemente dos estudos de Meyer e Rowan (1977). A partir desses estudos os elementos das instituições - regulatório, normativo e cultural-cognitivo (SCOTT, 1995) - apresentam-se como base para avaliar a legitimidade e para distinguir os tipos de mecanismos de controle (normativo, coercitivo e mimético) presentes nesse processo.

Por exemplo, Ruef e Scott (1998) correlacionam processos regulatórios, como estabelecimento de regras, monitoramento de cumprimento e, sanções ao não cumprimento aos mecanismos coercitivos, tendo como base de avaliação da legitimidade os próprios elementos regulatórios. Nesse mesmo raciocínio a perspectiva de ordem social, ou seja a expectativa de comportamento social, tem como base os elementos normativos e a congruência a modelos culturais (e.g. sistemas de normas, valores e crenças construídos socialmente) a um sistema cultural-cognitivo.

Considerando tais elementos das instituições, Scott (1995; 2001) define a legitimidade como “[...] uma condição que reflete o alinhamento cultural, o apoio normativo ou a consonância com regras ou leis relevantes.” (RUEF; SCOTT, 1998, p. 879). Dessa forma, para entender a legitimidade organizacional, temos que a) entender o quê legitima?, b) quem legitima?, c) em qual nível de análise? e d) como as dimensões ou elementos das instituições tem sido trabalhados? (RUEF; SCOTT, 1998). Adicionalmente compreender a legitimidade de instituições corresponde a analisar como os objetos adquirem apoio social (JOHNSON, 2004) e dessa forma, adquirem status de manutenção e sobrevivência.

Para entender qual é o objeto de legitimidade, Johnson (2004, p. 10, tradução nossa) apresenta várias possibilidades, dentre tantas outras que podem ser apresentadas como exemplos, e que incluem “[...] um ato, uma regra, um procedimento, [...], uma posição, um grupo ou time, [...] uma organização, símbolos organizacionais, uma forma, práticas, serviços ou programas organizacionais, [...]”. Nesse sentido adicionamos o entendimento de Zelditch (2001, p. 5, tradução nossa) de que a análise da legitimidade parece ser auxiliar à compreensão de outros



processos em que “[...] sua variável dependente (da legitimidade) é sempre a extensão ao qual aumenta a aceitação de, ou reduz a resistência a, [...]”. Assim independente do objeto, se fazem presentes nesse processo tanto elementos facilitadores quanto obstáculos à sua legitimidade.

A legitimidade organizacional é apresentada por Aldrich e Fiol (1994, p. 649, tradução nossa) como um processo construído e dependente de um contexto social, este por sua vez “[...] não representa somente padrões de significados estabelecidos, mas também locais dentro dos quais a negociação de significados ocorre.”. Isso posto entendemos que a legitimidade organizacional é produto da subjetividade, ainda que objetivamente existente para a organização (SUCHMAN, 1995).

Analisando os conceitos de legitimidade organizacional, Colyvas e Powell (2006, p. 309, tradução nossa) apontam que,

[...] uma característica chave da legitimidade é a auto-reprodução, refletida na concepção de uma prática, crença ou regra como desejável, apropriada e compreensiva [...] atividades legitimadas são reciprocamente interpretadas e tornam-se habituais.

Adicionam a esse entendimento que a legitimidade organizacional reside em uma consciência coletiva, em presunções amplamente compartilhadas, logo, está ligada à esfera normativa, a um padrão moral e esperado de comportamento (COLYVAS; POWELL, 2006)

Desse modo a legitimidade organizacional está diretamente relacionada à constelação de valores presentes no mundo social, a qual se desdobra em outras esferas sociais e muitas vezes, perpassa a noção do que é legal. Entretanto cabe ressaltarmos que a construção de legitimidade organizacional para novas formas organizacionais apresenta-se como um desafio ao entendermos que é necessário, concomitantemente, trabalhar em ambos os ambientes técnico e institucional, provavelmente com múltiplas e concorrentes lógicas (PURDY; GRAY, 2009).

Cabe apresentar que Aldrich e Fiol (1994) utilizam a denominação de legitimidade cognitiva, em referência à amplitude de conhecimento sobre uma nova atividade ou ação, que pode ser acessada via mensuração do nível desse conhecimento (público). Neste ponto destacam o entendimento de Hannan e

Freeman (1986, p. 63)<sup>45</sup> de que “[...] quando uma atividade torna-se familiar e reconhecida a ponto de ser tomada como certa, tempo e outros recursos organizacionais são conservados [...]” (ALDRICH; FIOL, 1994, p. 648, tradução nossa).

Na constituição de uma definição para legitimidade organizacional, Suchman (1995) considera que a legitimidade é generalizada, pois é resistente a eventos específicos, ainda que dependente da história dos eventos; é uma percepção ou pressuposto, por ser tomada objetivamente, ainda que criada subjetivamente; é socialmente construída ao refletir congruência entre os comportamentos da entidade legitimada e as crenças compartilhadas por certo grupo social; e é dependente de atenção coletiva, ainda que independente de observadores em específico.

A partir desses apontamentos, Suchman (1995) postula sua definição para legitimidade organizacional - uma das mais citadas pela literatura em estudos organizacionais (JOHNSON, 2004) e predominantemente, embora não exclusivamente, de caráter normativo (CRUBELLATE; PASCUCCHI; GRAVE, 2008):

[...] é uma percepção ou pressuposto generalizado de que as ações de uma entidade são desejáveis, próprias ou apropriadas, dentro de um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições. (SUCHMAN, 1995, p. 574, tradução nossa).

De outro modo, Deephouse (1996) considera a legitimidade organizacional como um *status* conferido pelos atores sociais. Logo da perspectiva do ator social uma organização é legítima se houver congruência entre ambos os valores e as ações, ou as expectativa de ações. Neste ponto Rossoni (2009, p. 53) destaca seu entendimento sobre a concepção de Pfeffer e Salancik (1978)<sup>46</sup> e de Dowling e Pfeffer (1975)<sup>47</sup> de que “[...] somente os grupos de interesse dos quais a organização depende podem lhe garantir legitimidade.”. Esta legitimidade pode ser, considerando os tipos postulados por Suchman (1995), uma legitimidade pragmática (baseada no interesse), uma legitimidade moral (com foco sobre se as ações da organização são a coisa certa a se fazer) ou ainda uma legitimidade cognitiva

<sup>45</sup> HANNAN, Michael T.; FREEMAN, John H. Where do organizational forms come from? *Sociological Forum*, v. 1, p. 50-72, 1986.

<sup>46</sup> PFEFFER, Jeffrey; SALANCIK, Gerald. *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. New York: Harper & Row, 1978.

<sup>47</sup> DOWLING, John; PFEFFER, Jeffrey. organizational legitimacy: social values and organizational behavior. *Pacific Sociological Review*, v. 18, n. 1, p. 122-136, 1975.

(aceitação baseada em alguma consideração tida culturalmente como certa) (JOHNSON, 2004).

Independentemente das definições e suas correlações entre legitimidade com sobrevivência, manutenção e estabilidade da organização, Johnson (2004), em seu estudo sobre as tradições teóricas da psicologia social e da análise organizacional, nos auxilia a entender duas características da legitimidade: (a) a legitimidade é vista como um processo que sempre considera a coletividade e (b) a legitimidade envolve a aparência de consenso entre os atores. Contudo assim como Ruef e Scott (1998), Johnson (2004) aponta para a dificuldade de se analisar como ocorre o processo de legitimidade nas organizações.

Assim, outra forma de análise apresentada é nos atrelarmos a identificar qual a motivação da busca pela legitimidade organizacional?. Suchman (1995) sustenta que apesar das inúmeras razões, existem duas importantes dimensões sobre as quais se deve considerar ao responder tal questão: a) a distinção entre a busca pela continuidade (no sentido de persistência) ou credibilidade (no que tange a um propósito significativo) e, b) a busca por sustentação ativa (legitimidade que tem valor) ou mera aquiescência (legitimidade tomada como certa).

Deephouse (1996) por sua vez analisa em seu trabalho dois tipos de legitimidade organizacional: o aval regulatório (aceitação de uma organização pelas agências estatais que formalmente a regulam) e o aval público (aceitação de uma organização pelo público em geral) e conclui que, assim como proposto por Meyer e Rowan (1977) e DiMaggio e Powell (1983), que o isomorfismo organizacional aumenta a legitimidade organizacional. Dessa forma “[...] organizações que conformam-se às estratégias utilizadas por outrem são reconhecidas pelos reguladores e público em geral como sendo mais legitimadas que aquelas que se afastam do comportamento esperado.” (DEEPPHOUSE, 1996, p. 1033, tradução nossa).

Um ponto salutar de discussão é a relação entre a criação de novas instituições e a necessidade de legitimidade encapsulada nesse processo. DiMaggio (1988) aponta que a institucionalização de novas formas organizacionais necessita não somente de empreendedores institucionais<sup>48</sup>, mas também da ajuda de atores secundários que fornecem recursos para tornar a nova forma organizacional

---

<sup>48</sup>Entendidos aqui como atores organizados com recursos suficientes e interesse em criar novas instituições.

plausível e aceitável. Complementa ainda que “[...] a criação de um ambiente que possa representar suas [dos empreendedores institucionais] reivindicações é a tarefa central que os empreendedores institucionais enfrentam para serem bem sucedidos no seu projeto de institucionalização.” (DIMAGGIO, 1988, p. 15, tradução nossa).

Em suma após apresentarmos os conceitos norteadores deste trabalho, a dizer: a governança e seu entendimento dentro do contexto da *New Public Management* e da teoria institucional, os elementos das instituições, o processo de institucionalização e o uso do discurso no neoinstitucionalismo, bem como a compreensão do campo organizacional, incluindo a lógica institucional, os atores organizacionais e a legitimidade organizacional, finalizamos o quadro teórico-empírico de referência. Em tempo ponderamos no tópico seguinte e decorrente deste quadro, a conjuntura teórico-analítica do estudo.

## 2.4 CONJUNTURA TEÓRICO-ANALÍTICA DO ESTUDO

Este estudo objetiva compreender que configuração relacional de atores públicos e privados influenciou a formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná no período de 2003-2011. Dessa maneira responde ao interesse em pesquisar quem contribuiu para esse processo e, em que medida essa contribuição influenciou a adoção da regionalização como discurso e prática de organização e gestão pública do turismo no estado do Paraná. Este aspecto corresponde ao que Pozzebon (2009) apresenta como domínio substantivo e refere-se à delimitação do conteúdo de interesse ou fenômeno a ser compreendido.

As disciplinas envolvidas nesta análise são a administração e o turismo, sendo que daquela é proveniente a perspectiva teórica de análise - a teoria institucional, em específico a vertente neoinstitucionalista - e desta o campo de estudo. Para o entendimento do contexto nacional e estadual sobre o qual a atividade turística se estruturava também buscamos pelos conceitos de gestão pública e governança (em sua maioria estudos sob o enfoque da teoria institucional) em estudos da ciência política e administração pública.

A delimitação do foco de análise temporal é longitudinal e compreende o

período de 2003 a 2011. O nível de análise é o de campos, particularmente o campo de turismo conformado em decorrência, do que denominamos, arranjo da regionalização do turismo no Paraná, compreendendo a organização e gestão das regiões turísticas do estado. A unidade de análise são os discursos e práticas registrados em memórias de reunião da Câmara Temática de Municipalização e Regionalização do Turismo (CTMRT), nas atas de reunião do Conselho Consultivo de Turismo do Paraná (CCTUR) e nos relatórios de oficinas realizados a partir do PRT, todos documentos oficiais e oriundos da SETU/PR.

Observamos no precedente quadro teórico-empírico de referência a importância e influência do desenvolvimento de novas práticas organizacionais - como o processo de regionalização do turismo (nosso objeto de estudo) - em formas organizacionais existentes e, também o surgimento de novas formas organizacionais orientadas por essa prática, decorrendo em reconstrução do campo. Para tanto procuramos com o uso de documentos textuais oficiais capturar mudanças nos discursos e práticas dos atores, refletindo tanto processos de nível local quanto relativos à conformação de novos arranjos organizacionais e de gestão pública.

A formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná foi analisada como um processo (SELZNICK, 1984; ZUCKER, 1977; 1983; MEYER, ROWAN, 1977, SCOTT, 1987), mais especificamente como um processo endógeno (COLYVAS; POWELL, 2006), a partir das interações sociais (BERGER; LUCKMANN, 1984) que produziram entendimentos comuns sobre o que é apropriado e significativo (ZUCKER, 1983; SCOTT, 1987) para o desenvolvimento do turismo no estado. Nesse ponto a compreensão da governança como uma estrutura e processo de gestão atribuindo papel e importância a outros atores (p.e. a iniciativa privada e as organizações da sociedade civil) na tomada de decisões de interesse público (GRAHAM; AMOS; PLUMPTER, 2003) derivou-se para a análise dos atores organizacionais.

Desse modo direcionamos nossa análise aos discursos e práticas manifestados pelos atores representativos dos setores público e privado em reuniões do Conselho Consultivo de Turismo do Paraná (CCTUR) e da Câmara Temática de Municipalização e Regionalização do Turismo (CTMRT) e ainda, em oficinas desenvolvidas como parte do processo de implantação do PRT no Paraná. Tais manifestações foram registradas ao longo do tempo (neste estudo referem-se ao período de 2003 a 2011) e refletem a história desse processo, registram os

atores que se fizeram presentes, os interesses manifestados e a atuação e artifícios utilizados para garantir, como um resultado não-pretendido, mas até certo ponto esperado, a prevalência da regionalização do turismo como política estruturante do turismo tanto no Paraná quanto a nível nacional<sup>49</sup>.

Para o entendimento das práticas e construções simbólicas (FRIEDLAND; ALFORD, 1991), ou seja, da lógica institucional presente na formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná, tomamos para análise os documentos selecionados em busca dos princípios de organização (SCOTT; RUEF; MENDEL; CARONNA, 2000; LECA; NACCACHE, 2006), das compreensões compartilhadas ou crenças coletivas (GREENWOOD; SUDDABY; HINNINGS, 2002) e das práticas associadas predominantes no campo (SCOTT; RUEF; MENDEL; CARONNA, 2000). Já o conceito de campos organizacionais e de atores organizacionais nos possibilitou analisar o efeito do ambiente institucional sobre o processo organizacional que se fez presente - a regionalização do espaço e da gestão do turismo paranaense -, bem como entender a totalidade dos atores relevantes nesse processo.

A esse respeito e, a partir da identificação do campo e da seleção do período de análise, verificamos a existência de um processo de regionalização do turismo que aconteceu no estado do Paraná durante o período de 2003 a 2011. Assim, com a revisão dos trabalhos anteriormente publicados sobre nosso tema e sobre a lente teórica adotada, buscamos compreender que configuração relacional de atores interessados em regionalizar o turismo influenciou a formação do arranjo da regionalização no estado do Paraná.

Dessa forma a lacuna de pesquisa identificada refere-se a compreender como as ações do Ministério do Turismo e da Secretaria de Estado do Turismo do Paraná se fizeram presentes e foram dominantes no processo de regionalização da atividade turística no estado do Paraná, culminando com a institucionalização dessa prática e discurso como política estruturante do turismo paranaense, permitindo, dessa forma, a formação do arranjo da regionalização do turismo no estado.

---

<sup>49</sup> Em seu lançamento o PRT - Roteiros do Brasil foi concebido como um programa de governo. Contudo conforme seu desenvolvimento e implantação pelo país a diretriz da regionalização foi adotada e incluída como política estruturante do turismo.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: COMPREENDENDO A REALIDADE EM ESTUDO**

Esta capítulo apresenta o caminho que percorremos para alcançar o objetivo de nosso estudo. Assim estabelecemos o princípio metodológico de nossa investigação em considerações sobre a ontologia e epistemologia norteadores desta pesquisa. O delineamento, a estrutura e as etapas da pesquisa realizada foram descritos, bem como os procedimentos para coleta e análise dos dados.

#### **3.1 A REALIDADE SOCIAL EM ESTUDO: OS PRESSUPOSTOS FILOSÓFICOS DA PESQUISA**

A compreensão da ontologia e epistemologia<sup>50</sup> subjacentes ao nosso estudo é o ponto inicial para a discussão dos procedimentos metodológicos adotados no trabalho e apresentados neste capítulo. Juntamente com metodologia, métodos e fontes de dados, a concepção de ontologia e epistemologia é essencial para o processo de pesquisa em ciências sociais e para o direcionamento da abordagem do pesquisador ao seu objeto de estudo (GRIX, 2002; MARSH; FURLONG, 2002), pois auxilia o estabelecimento das fronteiras e limites do estudo.

Além disso, esta delimitação representa tanto um exercício de distanciamento analítico por parte do pesquisador, ou seja de demonstração de imparcialidade, como uma forma de manter coerência aos pressupostos filosóficos da abordagem teórica adotada para analisar a realidade em estudo (MACHADO-DASILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2010).

A clara definição dos pressupostos filosóficos por trás da investigação (CRESWELL, 2003), ou seja, as considerações ontológicas e epistemológicas adotadas, propicia uma estrutura lógica para a pesquisa e nos habilita a reconhecer outras posições e a defender nossa própria (MARSH; FURLONG, 2002; GRIX, 2002; CRESWELL, 2003). Assim, é plausível conceber que os posicionamentos adotados pelos pesquisadores conduzam a diferentes visões do mesmo fenômeno.

---

<sup>50</sup>Marsh e Furlong (2002) referem-se a ontologia como teoria da existência e epistemologia a teoria do conhecimento.

A importância da adoção e explícita apresentação dos pressupostos filosóficos que norteiam o estudo fundamenta-se na questão de que a investigação resulta na produção de “novas” realidades a partir e durante a pesquisa social (FLICK, 2009).

Compreendemos desse modo, que a realidade que apresentamos no caso investigado é construída somente e a partir do posicionamento tomado em relação a como enxergamos a realidade e a como acreditamos que essa realidade pode ser estudada. Consideramos ainda que estes posicionamentos se fazem presentes na definição da lente teórica e na escolha dos métodos e dos instrumentos de coleta e análise de dados do estudo; como um alinhamento filosófico, teórico-empírico e metodológico que perpassa todo o estudo (CRESWELL, 2003).

As direções para a compreensão desse alinhamento foram sumarizadas e são apresentadas no quadro 6, que resume nosso entendimento sobre os pilares constitutivos da pesquisa social e balizaram nossas escolhas.

	<b>ONTOLOGIA</b>	<b>EPISTEMOLOGIA</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>MÉTODOS E FONTES</b>
Enfoque	Natureza da realidade social, do mundo real	Natureza do conhecimento	Natureza das formas pelas quais é possível conhecer	Natureza dos procedimentos
Fundamento filosófico	Teoria da existência, Teoria da verdade	Teoria do conhecimento	Teoria dos métodos, lógica da investigação científica	<sup>51</sup>
Questões norteadoras	Quê realidade existe?  Como vejo/percebo o mundo?	O quê e como podemos conhecer?  Como acredito que esse mundo possa ser estudado?	Como podemos adquirir esse conhecimento?  Qual abordagem adotar?	Que procedimentos usar para adquirir o conhecimento? Que dados podem ser coletados?
Perspectivas teórico-empíricas  (as escolhas do pesquisador)	Múltiplas realidades (subjetividade), realidade socialmente construída (intersubjetividade) ou realidade independente do conhecimento (objetividade)	Interpretativismo, realismo, positivismo, ou ainda científica <i>versus</i> hermenêutica.	Qualitativa (narrativas, estudos de caso, etnografia, fenomenologia...) ou Quantitativa (experimentos, <i>surveys</i> ...), Métodos mistos	Métodos emergentes ou métodos pré-determinados, entrevistas ou questionários, tipo de dados e formas de análise.

QUADRO 6 – PILARES CONSTITUTIVOS DA PESQUISA SOCIAL

FONTE: Baseado em GAYLE (2001); GRIX (2002); MARSH e FURLONG (2002); CRESWELL (2003); MACHADO-DA-SILVA, FONSECA e CRUBELLATE (2010); MORGAN e SMIRCICH (1980)

<sup>51</sup>Grix (2002, p. 180) destaca que os “[...]métodos por si deveriam ser considerados livres de pressupostos ontológicos e epistemológicos [...]”.



A ontologia, primeiro pilar de cunho filosófico apresentado no quadro 6, pressupõe o recorte teórico-empírico inicial do estudo. Neste ponto somos questionados quanto à natureza da realidade social e do mundo, ou seja: “o que acreditamos constituir a realidade?” ou ainda “como vejo mundo?” (GIOIA; PITRE, 1990; LEWIS; GRIMES, 1999; MARSH; FURLONG, 2002; GRIX, 2002; CILLIERS, 2002; CRESWELL, 2003).

Na tentativa de apresentar as possibilidades de resposta a esses questionamentos Roman Neto e Silva (2006) reproduzem, em seu estudo sobre dilemas paradigmáticos em estudos organizacionais, o contínuo de Morgan e Smircich (1980). Nesse contínuo as suposições ontológicas fundamentais - que representam o debate entre a abordagem subjetiva e objetiva de realidade social - são: realidade como projeção da mente (subjetivismo); realidade como construção social; realidade como domínio do discurso simbólico; realidade como campo conceitual de informação; realidade como processo concreto; e realidade como estrutura concreta (objetivismo).

Cabe ressaltar que tais suposições teóricas sobre a realidade social residem entre a visão objetiva de mundo (em que o mundo é real, não socialmente construído) e a visão subjetiva de mundo. Entretanto não se exclui a possibilidade da noção de intersubjetividade, que do ponto de vista ontológico conforme, asseveram Machado-da-Silva, Crubellate e Fonseca, refere-se a:

[...] a noção de intersubjetividade possibilita o estabelecimento de pontes significativas em relação aos conceitos de subjetivo e objetivo, uma vez que se refere ao compartilhamento de significados atribuídos por atores individuais em cada situação social específica, garantindo uma objetividade localizada, porque espaciotemporalmente delimitada (2010, p. 81).

Na consideração da intersubjetividade a realidade para o pesquisador segue como uma relação entre as propriedades estruturais e a perspectiva dos atores envolvidos, ou seja, significados objetivados como padrões compartilhados que podem ser identificados e delimitados no espaço e no tempo. Dessa forma quebra-se a dicotomia entre a realidade social como fruto da imaginação do pesquisador e a realidade social externa, objetiva, alheia ao pesquisador e acessível de maneira direta (MACHADO-DA-SILVA, 2007).

Num segundo momento, a concepção epistemológica questiona “o quê

podemos conhecer?” e “como podemos conhecer esse mundo social?” (GIOIA; PITRE, 1990; GRIX, 2002), ou seja, preocupa-se com o processo de produção do conhecimento a partir da realidade considerada (GRIX, 2002; CILLIERS, 2002).

A noção de epistemologia direciona a compreensão da relação do pesquisador com seu sujeito/objeto de estudo e é fundamental para o processo de produção e desenvolvimento de conhecimento. Dessa forma podemos conhecer o sujeito/objeto de estudo dependendo dos conceitos adotados, ou seja da lente teórica utilizada.

A classificação da posição epistemológica não é de concordância unânime e de acordo com Marsh e Furlong (2002) ocorre por meio de diferentes maneiras. Os autores destacam a distinção entre as posições científicas (às vezes positivista) e hermenêuticas ou interpretativistas e ainda, a categorização do posicionamento epistemológico em positivista, realista ou interpretativista (MARSH; FURLONG, 2002). Por sua vez, Faria<sup>52</sup> (2008) adota a expressão matriz epistemológica<sup>53</sup> para discutir as tais dimensões, considerando seis dimensões epistemológicas clássicas: positivismo, funcionalismo, estruturalismo, materialismo histórico-dialético e empiriocriticismo; e uma dimensão recente, o estruturacionismo.

De todo modo a categorização apresentada por Marsh e Furlong (2002) com a diferenciação entre posicionamentos positivista, realista e interpretativista, nos parece suficiente para delimitar a epistemologia adotada em nosso estudo.

A posição positivista assume uma postura ontológica objetiva, busca por relações causais e tem objetivos explicativos e preditivos. Dessa forma tende à generalização dos achados, seguindo o método científico (leia-se das ciências naturais) derivando-se hipóteses da teoria que são testadas na tentativa de corroborá-las ou refutá-las. A abordagem quantitativa é adotada com frequência devido à busca por mensurar o fenômeno social de forma objetiva, com enfoque em *hard data* provenientes por exemplo de *surveys* (MARSH; FURLONG, 2002).

De outro modo o posicionamento interpretativista tem como essência, apesar de inúmeras derivações, a rejeição ao fato de que o mundo existe independentemente de nosso conhecimento. Assim, considera a realidade como socialmente ou discursivamente construída (MARSH; FURLONG, 2002), adotando

---

<sup>52</sup> FARIA, José Henrique de. Epistemologia na administração. Programa de Mestrado e Doutorado em Administração/Universidade Positivo, março a julho, 2008. Notas de aula.

<sup>53</sup> Caracterizada por um amplo espectro de formas, elementos constitutivos, princípios e pressupostos em que se move o texto ou a linha de investigação (FARIA, 2008).

desse modo uma postura ontológica anti-fundamentalista (GRIX, 2002; FLICK, 2009). Neste ponto o interpretativismo assume a aplicação de estratégias de investigação que considerem o significado subjetivo da ação social, como a etnografia e estudos de casos em profundidade e em menor quantidade, utiliza-se de entrevistas e observações como fonte de dados.

Por sua vez o realismo compartilha a mesma posição ontológica do positivismo, entretanto considera que “[...] nem todo o fenômeno social e a relação entre eles, são diretamente observáveis [...]” (MARSH; FURLONG, 2002, p. 30, tradução nossa). Ou seja, existem estruturas profundas que não podem ser captadas diretamente, portanto admite-se que a realidade social existe independentemente de nossa interpretação mas que nossa compreensão dessa realidade afeta o comportamento dessas estruturas.

Dessa forma “[...] estruturas não determinam, mais sim restringem e facilitam.” (MARSH; FURLONG, 2002, p. 31, tradução nossa). A esse respeito temos que a realidade pode ser acessada tanto por meio de estruturas resistentes e objetivas quanto pelos atores que transmitem uma realidade exterior e objetiva; enquanto que a mesma realidade, por meio da qualidade de exterioridade e objetividade, define o que é real para esses atores (ZUCKER, 1977; BERGER; LUCKMANN, 1984).

A partir dessas considerações filosóficas preliminares nosso estudo adota como concepção ontológica a perspectiva intersubjetivista, num sentido de não nos colocarmos a mercê da questão extrema da visão subjetiva (LEWIS; GRIMES, 1999), ou ainda antifundamentalista (GRIX, 2002; FLICK, 2009). Consideramos que a realidade social existe como um produto social, construído socialmente a partir e devido ao compartilhamento de recursos e conhecimentos; uma produção social contínua dos atores sociais, com limites e particularidades contextuais e, portanto delimitado espaciotemporalmente. (GRIX, 2002, LEWIS; GRIMES, 1999; MARSH; FURLONG, 2002; FLICK, 2009; MACHADO-DA-SILVA; CRUBELLATE; FONSECA, 2010).

Para o segundo recorte, referente a epistemologia ou natureza do conhecimento (GRIX, 2002, GIOIA; PITRE, 1990; LEWIS; GRIMES, 1999; MARSH; FURLONG, 2002), adotamos uma abordagem interpretativista (MARSH; FURLONG, 2002), com ênfase de análise nas estruturas criadas e na ação dos atores que compõem essa realidade (GRIX, 2002). Aqui o enfoque não é identificar as causas

do comportamento social (num sentido explicativo e preditivo), mas compreender comportamentos, práticas e discursos dentro de um contexto espaciotemporal delimitado (MARSH; FURLONG, 2002).

Isso posto, partimos do pressuposto de que a análise da configuração relacional de atores públicos e privados para a formação do arranjo da regionalização do turismo no estado do Paraná considera estruturas e condicionantes políticos (de gestão pública do turismo) e também, a existência da ação e relação dos atores, sendo como tal um processo socialmente construído. Acreditamos que os atores e seus artefatos discursivos são importantes para a existência e manutenção do processo de regionalização do turismo no estado, sendo fenômeno particular, real e caracterizado por um dado contexto com espaço e tempo delimitados.

### 3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA: *ARCHIVAL RESEARCH*

A conjuntura político-governamental e de gestão pública do turismo, utilizada em nossa análise, tem como *input* a adoção do conceito de regionalização e das estruturas de ordenamento organizacional apregoadas pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT) - Roteiros do Brasil (2004-), denominadas instâncias de governança, pelas regiões turísticas do Paraná durante o período de 2003 a 2011. Paralelamente, o ano de 2003 significou ainda o ordenamento político-estratégico do turismo no país e coincidentemente também no Paraná, com a criação, respectivamente, do Ministério do Turismo (MTUR) e da Secretaria de Estado do Turismo do Paraná (SETU/PR).

Isso posto, nosso estudo se propôs analisar a configuração relacional dos atores públicos e privados na formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná, por meio da caracterização desses atores e dos fatores políticos-governamentais do contexto institucional que tem influenciado o comportamento das organizações e dos próprios atores partícipes desse processo. Adicionalmente pretendemos responder às seguintes questões de pesquisa:

- Qual o contexto político-governamental do turismo do Brasil e do Paraná no período de 2003 a 2011?

- Que atores públicos e privados se fizeram presentes na gestão e organização do turismo no estado do Paraná no período de 2003 a 2011?
- Que arranjo da regionalização do turismo foi constituído no Paraná?
- Que ações e relações foram estabelecidas pelos atores públicos e privados e como influenciaram a formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná no período de 2003 a 2011?

Entendemos que nosso trabalho classifica-se de acordo com seus objetivos como um estudo de cunho exploratório-descritivo, vez que buscamos compreender a configuração relacional dos atores públicos e privados e a sua influência na formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná, por meio da caracterização desse atores, dos fatores presentes no contexto institucional e do próprio processo de regionalização do turismo no país e no estado. Dessa forma, adotamos como nível de análise o campo organizacional conformado por esses atores, e partimos para a identificação da lógica institucional presente e predominante, bem como dos fatores que a conduziram ao status de legítima.

Com relação à abordagem metodológica do estudo adotamos a abordagem qualitativa, com aproximação e análise do objeto de estudo por meio de diferentes fontes de dados documentais (entendidos aqui como arquivos), visto que para compreender o período de formação do arranjo da regionalização foram acessados registros e documentos textuais oficiais e oriundos da SETU/PR.

Entendemos ainda que as características da pesquisa qualitativa, como o compromisso de ver o mundo social do ponto de vista do ator (BRYMAN, 1984), a ênfase sobre processos e significados (DENZIN; LINCOLN, 2006) e a apresentação de uma narrativa sem formatos fixos (MILES; HUBERMAN, 1994) se fazem presentes e são identificáveis em nosso estudo, o que nos auxiliou no direcionamento dessa abordagem para nossa pesquisa<sup>54</sup>.

A partir da escolha da estratégia de investigação qualitativa, definimos o delineamento da pesquisa como *archival research* (pesquisa de arquivo) (VENTRESCA; MOHR, 2007), já que os tipos de materiais coletados e selecionados

---

<sup>54</sup>Em tempo, destacamos assim como Patton (2002) e Creswell (2003) que a confiabilidade do trabalho qualitativo recai sobre a competência, habilidade e rigor apresentados pelo pesquisador na condução do estudo e que, a validade correlaciona-se à conformidade das descobertas com o ponto de vista do pesquisador.

para análise foram documentos e textos produzidos por organizações engajadas no processo de regionalização e, essencialmente, sobre o processo de regionalização.

Dessa forma o caráter diferenciador do método de pesquisa de arquivo em relação à pesquisa documental é o enfoque específico daquele em textos organizacionais ou seja, nos meios de comunicar, produzir e representar a vida organizacional (VENTRESCA; MOHR, 2007).

A análise foi realizada dentro de uma perspectiva temporal longitudinal por meio de arquivos fornecidos pela SETU/PR e oriundos do período de janeiro de 2003 - correlato ao início do processo de regionalização do turismo no estado do Paraná - a setembro de 2011 (corte arbitrário que atribuímos observada a necessidade de fechamento da análise e o que denominamos como o período inicial de formação do arranjo da regionalização).

Dessa forma, partimos do pressuposto de que analisar os materiais em período estendido nos possibilita (re)construir espaciotemporalmente e para cada contexto delimitado, um quadro do momento, um registro particular sobre aqueles acontecimentos e a partir desse ponto, entender a institucionalização da regionalização do turismo no Paraná.

### 3.3 MÉTODO E TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Os dados angariados para nossa análise e que compuseram a amostra são documentos de autoria oficial e de uso público, alguns fornecidos pela SETU/PR após solicitação e, outros arquivos de publicação aberta acessíveis diretamente no site da SETU/PR<sup>55</sup>. Tratam-se de textos, que de acordo com Phillips e Malhotra (2008) constituem a unidade discursiva, ou seja uma manifestação material do discurso.

Os relatórios de oficinas do PRT no Paraná, memórias e atas de reuniões considerados em nossa análise foram produzidos por pessoas que presenciaram a sua ocorrência (no caso das oficinas) ou que atuaram diretamente no processo de regionalização do turismo no estado (no caso das reuniões do CCTUR e da

---

<sup>55</sup> Disponível em: <<http://www.turismo.pr.gov.br>>. Acesso no período de 2010-2011.

CTMRT), quer na sua operacionalização ou avaliação. Consideramos tais documentos como meios de comunicação (FLICK, 2009) ou textos (PHILLIPS; MALHOTRA, 2008) relevando na análise de dados suas características, as condições em que foram produzidos, quem os utiliza no contexto natural e a pertinência para a pesquisa.

Assim, considerando que a construção de um *corpus* objetiva a obtenção de uma amostra representativa dos materiais (FLICK, 2009) que possibilite a reconstrução do caso e as limitações de recursos e tempo atreladas ao nosso estudo, direcionamos nossa pesquisa de campo no sentido de sermos seletivos. Dessa forma, em vez de buscarmos por todos os dados, informações e artefatos para análise disponíveis, nos atemos a uma coleta de dados restrita e delimitada aos arquivos citados:

- 47 atas de reunião ordinária e 2 atas de reunião extraordinária do Conselho Consultivo de Turismo do Estado do Paraná (2003 a 2011),
- 41 memórias de reunião ordinária e 2 memórias de reunião extraordinária da Câmara Temática de Municipalização e Regionalização do Turismo – CTMRT (2003 a 2010),
- 1 relatório da Oficina de Planejamento para implementação do PRT no estado do Paraná e da Oficina para Definição da Estratégia de implementação do PRT (2004),
- 9 relatórios de Oficina de Sensibilização e Mobilização - PRT (1 de cada região turística, ocorridas no ano de 2005<sup>56</sup>),
- 9 relatórios de Oficina de Sensibilização e Mobilização Municipal para a Regionalização do Turismo - PRT (1 de cada região turística, ocorridas no ano de 2005),
- 9 relatórios de Oficina de Institucionalização da Governança Regional (1 de cada região, ocorridas em 2005),
- 5 relatórios de Oficina de Elaboração do Plano de Desenvolvimento Turístico Regional (entre 2005 e 2006),
- 1 relatório de Oficina de Planejamento Estratégico das instâncias de governança regionais do Paraná (2008),

---

<sup>56</sup> Até então eram nove as regiões turísticas do Paraná, que passaram a dez em 2008, com o desmembramento de alguns municípios da Região Turística Oeste do Paraná, para formarem a Região Turística Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago Itaipu.

- 10 relatórios de Oficina do Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico regional (1 para cada região, ocorridas em 2008),
- 10 relatórios de Reunião Técnica de Estratégias e Critérios Municipais para o Desenvolvimento Regional (1 de cada região, 2009), e
- 1 relatório da Oficina com as Instâncias de Governança Regional e sobre a organização da V Mostra das Regiões Turísticas do Estado do Paraná (2009).

Mesmo sendo seletivos para a composição do *corpus* de análise, apontamos que estes cento e quarenta e sete arquivos representam registros oficiais da SETU/PR concernentes ao desenvolvimento de ações e atividades correlatas ao PRT, durante o período de 2003 a 2011 e, apresentadas pela própria secretaria como principais documentos textuais desse processo. Adicionalmente destacamos que as atas de reunião do CCTUR e as memórias de reunião da CTMRT são aprovadas pelos seus membros e desse modo o seu significado como instrumento participativo e de validação das ações referentes à gestão e organização do turismo no Paraná se amplifica.

Contudo, a utilização da referida amostra pode apresentar também pontos falhos. Primeiro, nossa amostra compreende somente registros oficiais produzidos e fornecidos pela SETU/PR e o processo de regionalização do turismo pode, sob o ponto de vista de outras entidades e atores, ter sido descrito de maneira diferente em outros documentos não . Segundo o método de *archival research* ao tratar de materiais de arquivo que estão disponível e que se estendem pela vida da organização no tempo e espaço (VENTRESCA; MOHR, 2007) exclui a possibilidade de uso de depoimentos, entrevistas e a própria observação para entender o fenômeno em estudo.

De todo modo entendemos que a análise dos referidos registros parte da assunção de que “[...] os documentos representam uma versão específica de realidades construídas para objetivos específicos [...]” (FLICK, 2009, p. 234, tradução nossa), sendo utilizados para contextualizar, sem o pretexto de validar, mas de nos auxiliar no entendimento e na construção de versões sobre o período da formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná. A análise textual, como afirma Fairclough<sup>57</sup> (1995) citado por Hardy (2001), é útil na medida em que

---

<sup>57</sup> FAIRCLOUGH, Norman. *Critical discourse analysis*. Harlow, UK: Longman, 1995.



consideramos os textos como uma forma de ação social, uma fonte de evidência para o estudo das relações sociais e um termômetro para o processo social em curso.

A escolha pelo uso do método de pesquisa de arquivo (*archival research*) tem como vantagem o fornecimento de material de forma não-intrusiva, sendo uma fonte de informação indispensável para acessar e compreender eventos passados (VENTRESCA; MOHR, 2007) e que não poderiam ser confinados a estudo em laboratórios, mas são registrados em uma variedade de documentos (SELLTIZ; WRIGHTSMAN; COOK; KIDDER, 1987). Analisar documentos que foram produzidos com finalidades práticas no campo de estudo, ou seja, para propósitos outros daqueles das pesquisas sociais e sob condições naturais (SELLTIZ *et al.*, 1987) nos permite um ponto de vista para além das perspectivas dos agentes pertencentes ao campo (FLICK, 2009).

Contudo entendemos também, como alertado por Ventresca e Mohr (2007, p. 807, tradução nossa), que “[...] as condições de sua produção [dos arquivos] e de sua persistência significa que materiais [de arquivo] frequentemente oferecem evidência contraditória ou parcial para interpretação [...]”. Para dirimir a influência dessas variantes na análise dos dados, fizemos uso de informações coletadas repetidas vezes, considerando:

- que as três principais fontes de informação (atas e memórias de reuniões e relatórios de oficinas) ocorreram dentro de um mesmo período temporal (2003-2011);
- que os discursos sobre a regionalização, presentes nas atas de reunião do CCTUR e nas memórias de reunião da CTMRT, tem conteúdos que seguem uma mesma sequência de ocorrência, mudando-se, de acordo com o fórum, o caráter da discussão, quer operacional ou informativo; e,
- que os relatórios das oficinas regionais analisados podem ser agrupadas em conjuntos com conteúdo e objetivo equivalentes, diferenciando a região em que foi realizada.

Utilizar de múltiplas fontes - ainda que todas, materiais de arquivo e registros oficiais - nos oferece a possibilidade de enxergar e considerar o fenômeno por diferentes pontos de vista, frente a presença do discurso dos atores (no caso das

atas e das memórias de reunião) e do modelo metodológico utilizado na condução das oficinas e visualizados nos relatórios<sup>58</sup>. Selltiz, Wrightsman, Cook e Kidder (1987, p. 119, tradução nossa) acreditam também que outra vantagem da pesquisa de arquivo “[...] é a de que reunir informações dessas fontes não requer a cooperação de indivíduos sobre os quais se quer obter informação.”. Todavia reiteramos que a análise decorrente considera que podemos, em um contexto espaciotemporal delimitado, (re)construir um (dentre muitos) cenários da realidade em estudo.

Dessa forma e cientes da abordagem específica da pesquisa de arquivos - delimitada pelos registros apontados - consideramos que trabalhar com documentos de arquivos e utilizá-los para outros fins (que não para o qual foi produzido) torna possível construir visões e perspectivas sobre a natureza e características de processos organizacionais, ou com especifica Selltiz *et al.* (1987) é adequado para estudos em larga escala, não acessíveis à pesquisa de outros modos. Especificamente em nosso estudo focamos na identificação dos atores que estiverem presentes e de suas relações e influências na formação do arranjo da regionalização do turismo no estado do Paraná no período de 2003 a 2011.

A coleta de dados foi feita em etapas, definidas pelos tipos de documentos selecionados e respeitando a linha de produção temporal dos mesmos. Dessa forma optamos por analisar primeiramente o conjunto de documentos de uma mesma categoria (atas, memórias ou relatórios) em busca de dados sobre regionalização para em seguida, numa segunda etapa, reordenar temporalmente estes dados e (re)construir nossa versão sobre o período de formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná. Para o ordenamento das informações coletadas construímos um roteiro para a coleta de dados (apêndice A).

Após a seleção e organização dos materiais disponibilizados estabelecemos um padrão de análise dos arquivos em função do roteiro e das questões de pesquisa, conforme especificado nas etapas seguintes:

- 1) identificação do tipo de material;
- 2) identificação do tema e assunto principal tratado no material;

---

<sup>58</sup>Nos quarenta e cinco relatórios de oficina do PRT no Paraná analisados, os trabalhos seguiram os princípios do enfoque participativo com ênfase no intercâmbio de experiências, tendo como ferramentas metodológicas a visualização, a problematização, trabalhos em grupo e apresentação pública, contando com a presença e o apoio de um moderador.

- 3) seleção e compilação das informações pertinentes às questões de pesquisa;
- 4) estabelecimento de relações entre as informações intradocumento e entre documentos de uma mesma categoria e, posteriormente de categorias diferentes (num intuito de contextualizar a informação);
- 5) identificação de classificações para distribuir e categorizar os conteúdos (agrupamento de dados); e
- 6) análise dos dados a luz do referencial teórico.

Como o propósito metodológico deste estudo é a (re)construção de uma realidade (ou, melhor versão dessa realidade) optamos pela análise de conteúdo como estratégia de tratamento dos dados. Nesse sentido concordamos com Laville e Dione (1999, p. 217) ao afirmarem que a análise de conteúdo não é um método rígido, engessado, mas “[...] um conjunto de vias possíveis nem sempre claramente balizadas, para a revelação - alguns diriam reconstrução - do sentido de um conteúdo.”.

Dessa forma utilizamos a análise de conteúdo para a análise dos dados coletados e já sistematizados, no entendimento de que tal análise consiste em "desmontar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação" (LAVILLE; DIONE, 1999, p. 215) e de que “o estudo de símbolos e das características da comunicação é básico para compreender o homem, sua história [...] e suas instituições.” (RICHARDSON, 2011, p. 222).

Ao colher informações, o pesquisador inicia o processo de elaborar sua percepção do fenômeno, sendo guiado pela especificidade do material selecionado (LAVILLE; DIONE, 1999). Assim nossa busca por conteúdos que nos auxiliasse no entendimento da formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná já se apresentou como a primeira etapa da análise dos dados.

Realizamos um levantamento com a compilação de todos os atores (entidades e individuais) registrados nas atas e memórias de reunião do conselho e da câmara. Posteriormente realizamos a caracterização das entidades com relação à sua natureza (quem representa? público, privado ou público e privado), ao nível de atuação (abrangência municipal, regional, estadual, nacional e internacional) e à forma de atuação no turismo (entidade direta ou indiretamente envolvida com a atividade turística).

Em seguida nos detemos à questão do conteúdo e nos atemos às seguintes palavras-chaves: região, regional e regionalização. A localização dessas palavras nos materiais de arquivo foi o ponto inicial do trabalho de traduzir concepções conectadas direta ou indiretamente ao nosso objeto de estudo. O passo seguinte foi categorizar tais ideias em unidades de sentido, ou seja, identificar a contextualização da palavra quando do discurso do agente. As categorias determinadas foram: estratégica (repassa de informação, sem implicar ação), operacional (repassa de informação, com tomada de decisão para ação) e acessória (comentários gerais utilizando as palavras-chaves consideradas).

Esta delimitação foi realizada com foco na relação discurso-prática, em que consideramos estar incutido no discurso do agente a sua decorrente ação ou não-ação em relação à regionalização. Em vez de medir quantitativamente, os dados foram tratados à função do conteúdo que lhe fixa sentido e valor. Nesse ponto salientamos que uma vantagem da abordagem qualitativa é a possibilidade de conservar a forma literal dos dados (LAVILLE; DIONE, 1999).

Entendemos, assim como Laville e Dione (1999, p. 218) que “[...] toda análise compreende uma parte de interpretação em que o pesquisador explicita o que ele entende dos resultados obtidos [...]”. Mais uma vez destacamos o caráter de (re)construção de uma versão da realidade, delimitada pelo contexto espacial, pelos dados selecionados e pelo recorte temporal adotado.

Em nossa investigação tínhamos como objetivo analisar os discursos sobre a regionalização documentados nas atas de reunião do Conselho Consultivo de Turismo do Paraná, nas memórias de reunião da Câmara Temática de Municipalização e Regionalização do Turismo e nos relatórios das oficinas referentes aos módulos do Programa de Regionalização do Turismo no período de 2003 a 2011. Dessa forma o estudo teve como intuito identificar espaciotemporalmente que atores estiveram presentes, qual a sua participação e que influências geraram na adoção do modelo da regionalização do turismo preconizada pelo Ministério do Turismo através do PRT no estado do Paraná. Acreditamos que tal modelo foi o impulsionador da decorrente formação de um arranjo da regionalização do turismo no Paraná.

Como procedimento metodológico foi aplicada a análise de conteúdo dos documentos citados, cujas informações a respeito da regionalização do turismo foram posteriormente categorizadas, tendo sido encontradas três categorias

referentes ao posicionamento dos atores sobre a regionalização do turismo no Paraná, denominadas: estratégica, operacional e acessória.

Primeiramente realizamos a coleta e descrição dos atores classificando-os quanto à (1) natureza ou seja a quem representa, público, privado ou público-privado; (2) nível de atuação, municipal, regional, estadual, nacional ou internacional; (3) tipo de atuação, se relaciona-se direta ou indiretamente ao turismo; e (4) posicionamento ou não posicionamento quanto à regionalização. Após a inventariação de informações e a descrição dos atores, traçamos os perfis considerando a categorização do posicionamento dos atores sobre a regionalização. Com efeito e por tratar-se de dados nominais realizamos a análise de homogeneidade, utilizando a estratégia HOMALS<sup>59</sup> do pacote estatístico IBM SPSS v. 20, que tem como finalidade estimar variáveis categóricas separando-as em tanto níveis quanto possíveis, dividindo os casos em grupo homogêneos.

### 3.4 DEFINIÇÕES CONSTITUTIVAS E OPERACIONAIS: CONCEITOS PARA A ANÁLISE DE DADOS

De modo a transpor do corpo teórico para o campo empírico de análise, apresentamos as definições constitutivas (DC) e operacionais (DO) dos conceitos fundamentais de nosso estudo, ou seja, respectivamente os constructos ou unidades de aproximação e as variáveis ou unidades de observação.

Apresentamos ainda a definição constitutiva de outros termos relevantes para a compreensão do estudo, a dizer: regionalização do turismo, prática organizacional, discurso organizacional

#### Campos organizacionais

DC: O conceito de campos organizacionais é tomado em nosso estudo pela perspectiva teórica de “[...] campo como a totalidade dos atores relevantes [...]” (MACHADO-DA-SILVA; GUARIDO FILHO; ROSSONI, 2006, p. 162-163) sendo definido como “[...] organizações que, no total, constituem uma reconhecida arena

<sup>59</sup> A HOMALS de acordo com Van de Geer (1993) pode ser considerada um método relativamente livre de análise de dados, configurando-se como uma técnica exploratória e descritiva desenvolvida por investigadores americanos da Universidade de Leiden no início dos anos 1990 que objetiva descrever associações entre categorias de variáveis nominais.

de vida institucional [...]” (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 148, tradução nossa), operam de maneira interdependente (SCOTT, 2005) e são estruturadas pela lógica e normas do campo incluindo espaço para agência e transformação (COONEY, 2004). DO: para analisar o campo organizacional do turismo no Paraná, entendendo-o como a totalidade dos atores relevantes foram identificados nos arquivos coletados as entidades que representam. Passamos então para a caracterização desses atores (entidades) quanto a natureza, tipo de atuação, nível de atuação e forma de participação nas reuniões e oficinas, bem como a caracterização do seu papel na regionalização.

#### Legitimidade organizacional

DC: O conceito de legitimidade organizacional refere-se a “[...] uma percepção ou pressuposto generalizado de que as ações de uma entidade são desejáveis, próprias ou apropriadas, dentro de um contexto socialmente construído de normas, valores, crenças e definições.” (SUCHMAN, 1995, p. 574, tradução nossa).

DO: A análise dos arquivos (atas, memórias e relatórios de oficina) fornecidos pela SETU/PR, foram a matéria-prima para a busca e definição da existência de congruência entre os princípios e ações preconizados pelo PRT com a tomada de ações dos atores, manifestada tanto no discurso quanto na sua ausência.

#### Lógica institucional

DC: A lógica institucional é definida em nosso trabalho como um conjunto de práticas e construções simbólicas - seus princípios de organização - disponível para ser elaborado pelas organizações e pelos indivíduos do campo (FRIEDLAND; ALFORD, 1991), é ainda formada por relações entre sistemas simbólicos (identidades e significados) e práticas materiais (e.g. ações incorporadas), mediadas por sistemas cognitivos (esquemas interpretativos) e papéis comportamentais que formam a base sobre o qual os atores interagem com o mundo (MISANGYI; WEAVER; ELMS, 2008). Entendemos ainda, conforme Leblebici e seus colegas (1991, p. 357-358, tradução nossa) que, um campo interorganizacional independente de seu estágio de evolução tem mais de uma alternativa de se organizar e nesse ponto “[...] qualquer que seja a escolha dentre essas alternativas define [...] a relação entre os atores, [...] quais recursos são cruciais, o que é bem sucedido e quais as posições chaves no campo.”.

DO: os indicadores utilizados para identificar as práticas e construções simbólicas dos atores foram a presença de suas manifestações sobre o tema em estudo: a regionalização do turismo no Paraná. Assim buscamos nas atas de reunião do CCTUR, nas memórias de reunião da CTMRT e nos relatórios das oficinas do PRT desenvolvidas no Paraná no período de 2003 a 2011, princípios e discursos de persuasão, características organizacionais (mudança ou permanência de estruturas e processos de gestão) e de padrões de ação sobre a adoção da regionalização do turismo do estado.

#### Atores organizacionais

DC: funcionam tanto como portadores (transmissores) quanto criadores da lógica institucional, quer individuais ou organizacionais, participam do ambiente técnico mas também do ambiente institucional - possuindo identidades, capacidades, direitos e responsabilidades institucionalmente definidos (SCOTT *et al.*, 2000).

DO: os atores organizacionais foram mapeados e classificados de acordo com as características (tipo, nível e forma de atuação) nas atas de reuniões do CCTUR e nas memórias da CTMRT no período de 2003-2011.

#### Regionalização do turismo

DC: A regionalização do turismo refere-se a “[...] estruturação, o ordenamento e a diversificação da oferta turística no país e se constitui no referencial da base territorial do PNT. É, dessa forma, um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, com base nos princípios de flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação inter-setorial e interinstitucional e na sinergia de decisões como estratégia orientadora dos demais macroprogramas, programas e ações do PNT.” (BRASIL. Ministério do Turismo, 2011, p. 1).

#### Arranjo da regionalização do turismo

DC: totalidade de atores provenientes dos setores público e privado, nos mais diferentes níveis de atuação e de relação com o turismo que, utilizando-se e criando estruturas de governança, atuam no fomento ao desenvolvimento e promoção da atividade turística e adotam como diretriz norteadora de suas ações e como processo para a gestão, o planejamento e a organização do turismo, a regionalização.

## **4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

A partir do entendimento do objeto de estudo pela revisão de literatura e da especificação da metodologia desta pesquisa apresentamos neste capítulo os dados coletados e a análise dos resultados.

Assim, de modo a compreender o contexto político-governamental do turismo no Brasil, em que se insere o objeto de estudo de nosso trabalho, apresentamos a evolução da atividade turística nos cenários nacional e paranaense. Realizamos ainda o mapeamento dos atores que se fizeram presentes nesse processo, com a descrição das funções e objetivos do CCTUR e da CTMRT e a comparação da participação das entidades públicas, privadas e mistas em cada um desses fóruns.

O processo de regionalização do turismo e a sua aplicação como modelo de descentralização da gestão da atividade no Brasil são descritos e analisados dentro da perspectiva de (re)construção do período de formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná entre 2003 a 2011. Neste tópico subdividimos a análise em quatro partes: as fases da regionalização, as discussões sobre regionalização, a criação das regiões turísticas e a construção da lógica institucional do processo de regionalização do turismo no Paraná.

Finalizamos com a apresentação e análise da configuração relacional dos atores presentes no processo de regionalização do turismo no Paraná.

### **4.1 O CONTEXTO POLÍTICO-GOVERNAMENTAL DO TURISMO**

O turismo envolve em sua dinâmica atividades correlatas à prestação de serviços necessária para satisfazer e superar as expectativas dos turistas. Neste rol incluem-se serviços de alimentação, transporte e acesso, alojamento, entretenimento e lazer capazes de, em conjunto, fabricar o produto turístico, multifacetado por natureza. Essa diversidade de atividades apresenta para o gestor do turismo uma série de possibilidades de formatar, planejar e constituir



turisticamente o seu destino. Contudo, tal característica é também responsável pela ideia de interdependência e de gestão partilhada da atividade turística.

Ocorre que são os setores público e privado os principais responsáveis pelo planejamento e gestão do destino turístico, adjacentes à comunidade local. Dessa forma apreende-se que, diferentemente de um bem tangível, o turismo em seu recorrente processo de produção e consumo, deve ser idealizado, criado e mantido por atores e organizações com composições, papéis, atividades, funções e objetivos fundamentalmente distintos.

O plano que serve como base para compreender a trajetória do turismo no Brasil e no mundo tem no viés econômico o principal elemento para avaliação e acompanhamento do desenvolvimento da atividade. Dados como o número de desembarques doméstico (vide FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS; BRASIL. Ministério do Turismo, 2009) e internacional (vide BRASIL. Ministério do Turismo, 2010a), a receita gerada pelo gasto dos turistas nos países, os estudos de demanda referentes ao perfil (vide PARANÁ. Secretaria de Estado do Turismo, 2008b) e aos hábitos de consumo do turista (vide BRASIL. Ministério do Turismo, 2009a) são alguns dos indicadores que auxiliam na compreensão do turismo e na construção do cenário evolutivo da atividade no país. Dentro desse aspecto, a apreciação do crescimento e importância do turismo como fenômeno irrestrito pode ser denotada do movimento internacional de turistas, presente, ainda que de maneira disforme, em todos os continentes.

Segundo dados da Organização Mundial do Turismo - OMT (*World Tourism Organization* - UNWTO) o turismo tem impacto médio de cerca de 5% na economia mundial - podendo chegar a 10% nos países em que figura como uma das principais atividades econômicas -, propiciando cerca de 6% a 7% do número total de empregos (diretos e indiretos) no mundo (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO - OMT, 2010). Apesar da queda de crescimento no ano de 2009, considerado um dos mais difíceis para o turismo em decorrência da crise econômica mundial deflagrada ainda em 2008 e agravada, no ano seguinte, pela iminência de uma pandemia da gripe A (H1N1), o setor se recuperou e tem mantido a tendência de crescimento que aponta para cerca de 1,6 bilhão de desembarques de turistas internacionais em 2020 (BRASIL. Ministério do Turismo, 2009b). Tal previsão parece corresponder à evolução que a atividade turística registrou nos últimos sessenta anos.

Do mesmo modo, a cifra de maior apelo econômico para os países é proveniente dos gastos totais dos turistas no destino receptor (contabilizado ainda na balança comercial como exportação), o que inclui hospedagem, alimentação, transporte na localidade, compras e entretenimento. Com efeito, as economias emergentes figuram como principais países em termos de crescimento do gasto do turista estrangeiro (OMT, 2011), o que significou para mais de oitenta nações uma receita cambial turística acima de US\$ 1 bi em 2009, num total de US\$ 852 bi gerados pelo ingresso de turistas internacionais no mundo no citado ano (OMT, 2010).

O Brasil frente aos números internacionais aparece timidamente com aproximadamente 0,55% de participação na receita cambial mundial gerada pelo turismo (US\$ 5,92 bi em 2010), repetindo o mesmo percentual de fatia de mercado de turistas estrangeiros (5.161.379 de visitantes em 2010), tendo como principais países emissores a Argentina e os Estados Unidos respectivamente com 27,11% e 12,4% do total de turistas estrangeiros no Brasil em 2010, seguidos por Itália (4,75%), Uruguai (4,4%) e Alemanha (4,3%) (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2011). De todo modo, apesar da pouca variação e do estancamento do número de turistas estrangeiros nos últimos dez anos, a receita cambial turística sofreu um incremento positivo, auxiliando a elevar o patamar de importância econômica do turismo no país.

Diferentemente, o turismo doméstico computa resultados mais animadores de movimentação interna com cerca de 186,5 milhões de viagens domésticas<sup>60</sup> (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2011). Apesar de manter características distintas dos turistas estrangeiros - a grande maioria dos turistas domésticos utiliza-se de casa de parentes e amigos para pernoitar (56,3%), e tem no transporte terrestre (veículo próprio, 45,1% e ônibus, 30,4%) o principal meio de locomoção utilizado para chegar ao destino -, o turismo dentro das fronteiras nacionais representou no ano de 2007 uma mobilização de R\$ 9,14 bi no mercado interno (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2010).

Frente a esse panorama de importância do turismo doméstico, quer pela movimentação interna ou pelo incremento econômico-financeiro decorrente dos

---

<sup>60</sup> Viagens domésticas referem-se às viagens realizadas pelos brasileiros no País, individualmente ou em grupo, com pelo menos um pernoite no destino, excluindo deste número as viagens rotineiras, assim denominados aqueles deslocamentos realizados mais de dez vezes ao ano para um mesmo destino. (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2010, p. 34-35).

gastos em território nacional; a pouca - para não dizer ínfima - representatividade dos destinos e produtos turísticos do país no cenário do turismo internacional e; a um contexto mais amplo de mudanças na administração pública, a atividade turística no país se reestrutura. Consideramos nesse ponto que a principal base desse movimento foi a adoção da descentralização da gestão do turismo, em um primeiro momento, para os níveis municipal e estadual, para em seguida criar o entendimento do turismo como produto regional.

Com efeito, tais peculiaridades, condensadas no cenário apresentado referentes ao desenvolvimento do turismo no mundo e à inserção do Brasil nesse panorama atuaram como contexto político-governamental para a adoção da descentralização como diretriz para a organização, a gestão e o planejamento do turismo nacional. Assim analisamos, por conseguinte, os desdobramentos dessas mudanças na gestão pública da atividade turística no Paraná, em específico da criação de mecanismos que levaram à regionalização do turismo no estado.

#### 4.1.1 Descentralização e gestão participativa do turismo na esfera nacional

Perante o quadro de crescimento contínuo do turismo mundial como atividade econômica e sociocultural, o Brasil de pequena representatividade mundial em desembarques internacionais e em entrada de divisas externas advindas da atividade turística, aponta para o redirecionamento de políticas. Antes com forte ênfase em ações promocionais das capitais e cidades litorâneas, agora focadas na estruturação de produtos turísticos e no desenvolvimento de destinos e em específico norteadas pelo princípio da descentralização e da gestão participativa.

Entretanto, havia ainda um enalço prático para trabalhar com produtos e destinos: a extensão territorial do país que ao mesmo tempo permitia a existência de uma infinidade de recursos culturais, históricos, ambientais e artificiais a disposição para se tornarem turísticos<sup>61</sup>, limitava a possibilidade de gestão, organização e planejamento desses locais quando tomados em sua unidade municipal, última

---

<sup>61</sup>Em 1994, a EMBRATUR identificou 700 municípios com potencial para desenvolver o turismo, entretanto apenas 30 eram divulgados e comercializados pelo país. (BRASIL. Ministério do Esporte e Turismo, 2002)



De forma resumida, o PNMT objetivou desenvolver o turismo nos municípios a partir da mobilização e ação dos agentes locais, conforme destacam os estudos sobre o programa (vide ROCHA; ALMEIDA, 2008; SILVEIRA; PAIXÃO; COBOS, 2006; BRUSADIN, 2005; GAIO, 2005; BEZERRA; CARVALHO, 1999). Postulava como um dos seus princípios a descentralização da gestão em que “se atribui ao poder público local a responsabilidade, junto com as instituições privadas e representantes da comunidade, de definir e realizar a gestão das políticas, programas e ações locais” (BRASIL. Ministério do Turismo, 2007a, p. 18), sendo um marco no planejamento e organização do turismo no país, conforme destaca Silveira (2002, p. 10):

O PNMT é considerado a intervenção mais relevante do governo federal no que diz respeito ao fomento do turismo no Brasil, e vem sendo implementado desde 1995 pela EMBRATUR em todo o país [...] Com o PNMT o governo federal pretende implantar no Brasil um modelo uniforme de planejamento e gestão da atividade turística ou, melhor dizendo, um padrão único de planejamento turístico para Estados e Municípios que compõem o mapa político-administrativo do país [...].

O planejamento participativo, a utilização de oficinas conduzidas por moderador-assessor e a adoção do método ZOPP (sigla em alemão para planejamento de projetos orientados por objetivos)<sup>63</sup> como metodologia do programa - importadas e adaptadas do modelo da OMT (SILVEIRA, 2002) e da Agência de Cooperação Alemã - GTZ (BRASIL. Ministério do Turismo, 2007a) - possibilitaram a interação de diferentes agentes do *trade* turístico e o envolvimento, por exemplo, de cerca de duzentos e setenta municípios paranaenses em diferentes fases de capacitação do PNMT.

Entretanto, entendendo que cada município participava do processo de capacitação do PNMT e atingia as etapas do programa a partir de seu próprio trabalho e interesse (BEZERRA; CARVALHO, 1999) e que conforme admitem os próprios idealizadores, os resultados do programa tiveram pouco alcance e “[...] permaneceram quase sempre circunscritos às localidades ou microrregiões em que

---

<sup>63</sup> Tal método “ (...) mobiliza os conhecimentos; facilita o intercâmbio horizontal estimulando o debate entre os participantes; introduz recomendações e técnicas; e contribui para a criação de um ambiente agradável para interação e cooperação. (...) método em que todos os envolvidos contribuem para a construção do conteúdo, eliminando, dessa forma, as dispersões geradas pelos conflitos, na medida em que todos os temas devem obter consenso no grupo, tornando efetiva a assimilação da informação e estabelecendo missões, etapas e tarefas práticas a serem cumpridas no desenvolvimento da rotina de trabalho” (BRASIL. Ministério do Esporte e Turismo, 2002).

ocorreram [...] em muitos locais elas foram encerradas juntamente com o apoio técnico-institucional e financeiro externo ao município.” (BRASIL. Ministério do Turismo, 2007a, p. 20).

Sendo assim, identificamos que o PNMT produziu condições que contribuíram para o fortalecimento da descentralização e da gestão participativa no turismo, criando indicadores e diretrizes para adoção da regionalização como prática de organização, planejamento e gestão da atividade turística. Dessa forma o fortalecimento da instância municipal (ou poder local, incluindo também a iniciativa privada e os representantes da comunidade), a mobilização dos atores locais, a identificação e o fomento às parcerias público-privado, a orientação para o desenvolvimento de condições técnicas e organizacionais para o desenvolvimento do turismo local (BEZERRA; CARVALHO, 1999; BRASIL. Ministério do Turismo, 2007a) podem ser considerados como os elementos que compõem o legado deixado pelo PNMT.

Com efeito a experiência advinda das ações do PNMT mostrou-se positiva pelo aspecto de mobilização e sensibilização das localidades para o turismo. Nesse ponto entendemos que mesmo com o encerramento do programa o conceito e as ações de municipalização do turismo permaneceram presentes de forma contínua nos programas do MTUR (MASSUKADO, 2006), sendo explicitamente trabalhados nas publicações referentes aos módulos operacionais do PRT (BRASIL. Ministério do Turismo, 2007a).

Tal enraizamento conceitual nas ações relacionadas ao desenvolvimento do turismo foi e é importante para a consecução e a aplicação do princípio da gestão descentralizada do turismo, presente como um norteador do Plano Nacional de Turismo 2003-2007 (PNT 2003-2007). Este PNT foi o primeiro da era pós-criação do MTUR, sendo implementado já com o enfoque na descentralização e participação de diferentes atores na gestão do turismo, conforme destacado a seguir.

O Plano Nacional foi concebido de forma coletiva, com uma ampla consulta às mais diversas regiões brasileiras e a todos os setores representativos do turismo e constitui-se em um processo dinâmico de construção permanente. Traduz uma concepção de desenvolvimento que, além do crescimento, busca a desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística. Estamos propondo um novo modelo de gestão descentralizada com a reformulação do Conselho Nacional do Turismo e dos Fóruns Estaduais que estabelecerão permanente comunicação com as necessidades advindas das regiões, municípios e destinos turísticos. (BRASIL. Ministério do Turismo, 2003, p. 7).

O modelo de gestão descentralizada proposto pelo MTUR em 2003, com o lançamento do PNT (2003-2007), teve importância no cenário nacional pois criou o Conselho Nacional de Turismo - órgão colegiado de assessoramento vinculado diretamente ao Ministro do Turismo - e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo - órgão consultivo, constituídos pelos representantes públicos estaduais de turismo; apontou para a constituição de fóruns estaduais de turismo compreendendo atores públicos e privados; e incentivou, como parte da política de descentralização, a criação de Conselhos Municipais de Turismo (BRASIL. Ministério do Turismo, 2003).

A gestão descentralizada e participativa é proposta a partir desses órgãos, considerados ambientes colegiados (de múltiplos atores), estruturados e presentes em todos os níveis governamentais para discussão e delimitação de diretrizes de desenvolvimento do turismo no país.

A atualização desse modelo pelo MTUR com o segundo Plano Nacional de Turismo - PNT 2007-2010 (BRASIL. Ministério do Turismo, 2007b) apresentou a atual estrutura de coordenação e gestão descentralizada da atividade turística no Brasil (vide figura 2).

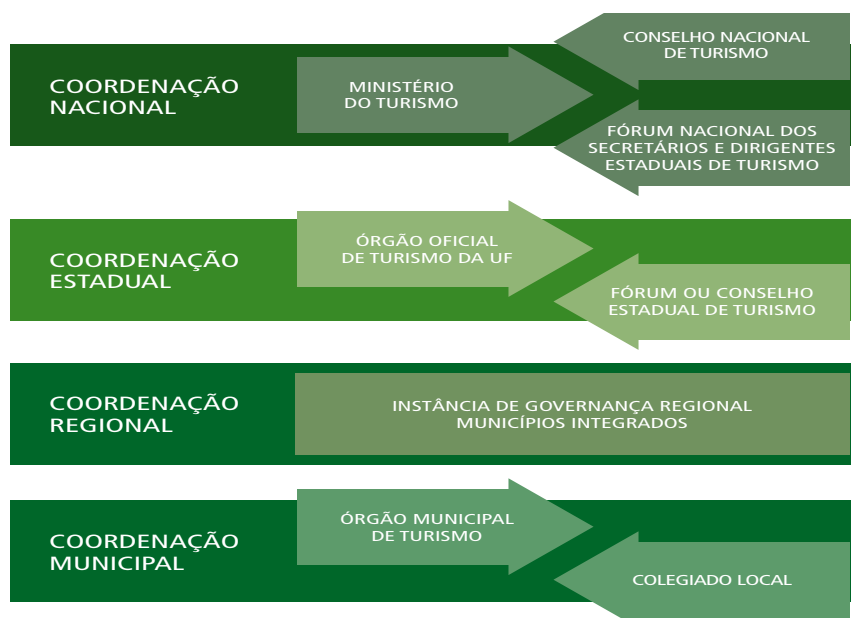


FIGURA 2 – ESTRUTURA DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO TURISMO NO BRASIL, MODELO POLÍTICO-GOVERNAMENTAL VIGENTE

FONTE: BRASIL (2007b, p. 45)

Esta estrutura considerou os diferentes níveis governamentais como instâncias de gestão do turismo, incluindo a participação do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil por meio da criação de ambientes de compartilhamento e discussão de temas inerentes ao turismo nos estados, nas regiões e nos municípios, estes últimos considerados como o *locus* onde efetivamente o turismo acontece.

Nesse ponto, é interessante salientar a ênfase presente na mensagem do Senhor Ministro do Turismo, por conta do lançamento do primeiro plano nacional de turismo após a criação do MTUR, o PNT 2003-2007, de que:

[...] o atingimento [das metas do PNT 2003-2007] somente será possível por meio de um esforço conjunto entre agentes públicos e privados para solidificar uma estrutura turística integrada e duradoura, baseada na força das **Parcerias e na Gestão Descentralizada**. (BRASIL. Ministério do Turismo, 2003, p. 10, grifo do autor).

A gestão descentralizada materializada na estrutura que reconhece e delega a cada nível governamental sua forma de atuação, tem como principal objetivo propiciar a articulação e interlocução dos diferentes agentes imbricados na atividade turística, por meio do alinhamento do plano nacional com os planos estaduais, regionais e municipais de turismo (BRASIL. Ministério do Turismo, 2007b).

Destacamos ainda a composição de estruturas adjacentes como conselhos, fóruns e colegiados e, a criação em âmbito federal e estadual (como no caso do Paraná) de grupos técnicos de trabalho para discussão e operacionalização de temas chaves para o desenvolvimento do turismo, denominadas câmaras temáticas. Tais colegiados tem como função agregar e alcançar tanto as esferas públicas quanto os setores representativos “[...] de modo a legitimar e a subsidiar a ação ministerial e dos seus parceiros [...] constituindo um sistema nacional de gestão do turismo.” (BRASIL. Ministério do Turismo, 2007b, p. 43).

Tal intento transformado em Projeto de Gestão Descentralizada é apresentado ao CCTUR em reunião de 2010 pelo senhor José Augusto Falcão, do Ministério do Turismo, ressaltando que a criação do projeto, é decorrente do Plano Nacional de Turismo, e tem como estrutura a integração de diversas instâncias da gestão pública e do setor privado (vide figura 2). Ainda em seu discurso, Falcão salienta a relação entre a gestão descentralizada e a regionalização ao afirmar que: “Com o objetivo de cumprir seu objetivo de articulação, a gestão descentralizada tem



sua ação reforçada, em último nível, pelas instâncias de representação regional do turismo e pelos municípios onde é realizado o consumo turístico.” (Ata n. 39/CCTUR, 2010).

Ao considerar a interdependência como pressuposto organizacional e de gestão de um destino turístico - quer de abrangência nacional, estadual, regional ou local - o propósito deste tópico foi apresentar o contexto da descentralização política e de gestão pública do turismo no Brasil, culminando em programas e projetos que possibilitaram e indicaram concomitantemente a regionalização da atividade, em especial no Paraná, objeto de nosso estudo e próximo item discutido.

#### 4.1.2 A gestão pública do turismo no Paraná, de governo a governança

O desenvolvimento do turismo como atividade organizada e de impacto econômico no estado do Paraná é recente, uma vez que até a década de 1930 somente ações isoladas e em sua maioria sem registros referem-se ao planejamento do turismo. Com efeito sumarizamos no quadro 7 as principais iniciativas para a estruturação e gestão pública do turismo no Paraná entre 1932 a 2002.

PERÍODO	VINCULAÇÃO E ESTRUTURA DE GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO
Até 1932	Não há registros de estruturas de gestão pública do turismo, somente ações isoladas.
1932 a 1945	Diretoria de Turismo como parte do Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda - DEIP
1953	Divisão de Turismo vinculada à Câmara de Expansão Econômica (CEE) e subordinada à Secretaria do Governo do Estado.
1966	Departamento de Turismo vinculado à Secretaria de Viação e Obras Públicas.
1969	Empresa Paranaense de Turismo (PARANATUR) e Conselho Paranaense de Turismo (CEPATUR, atual CCTUR)
1974	PARANATUR vincula-se à Secretaria de Estado da Indústria e Comércio (SEIC)
1983 a 1986	PARANATUR vincula-se à Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte
1986 a 1989	PARANATUR volta a ser vinculada à SEIC
1989	Diretoria de Turismo, na Fundação de Esporte e Turismo (FESTUR), vinculada à Secretaria Especial de Esportes e Turismo
1995	A FESTUR converte-se em Paraná Turismo, vinculada à Secretaria de Estado de Esporte e Turismo
A partir de 2002	Secretaria de Estado do Turismo (SETU/PR) composto ainda pela Paraná Turismo, ECOPARANÁ, Centro de Convenções de Curitiba e Conselho Consultivo de Turismo do Estado do Paraná (CCTUR)

QUADRO 7 – ESTRUTURAS DE GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO NO PARANÁ

FONTE: Adaptado de PARANÁ ([2004?]).

Com a criação da Secretaria de Estado do Turismo do Paraná (SETU/PR) no final de 2002, uma nova condição de gestão e planejamento público se agrega à ação do poder público: a atuação estratégica. Assim, outras atividades começam a ser realizadas em nível estadual, referentes “[...] à definição de diretrizes, à proposição e à implementação da política de governo na área do turismo, em todas as suas modalidades de promoção, e ainda, a normatização, a fiscalização e o incentivo ao turismo [...]” (PARANÁ, 2008c, p. 21).

Nesse contexto destacamos que a descentralização da gestão do turismo também ocorreu na estrutura pública de gestão da atividade no Paraná, com o incentivo à formação de organismos oficiais de turismo nos municípios e com a implantação de estruturas regionais para “[...] fortalecer e otimizar as ações públicas de turismo, tanto aos representantes do poder público como da iniciativa privada dos municípios paranaenses, incentivando ações em parceria e regionalizadas.” (PARANÁ, 2008c, p. 22).

Atualmente a SETU/PR possui escritórios regionais nas cidades de Cascavel, Foz do Iguaçu e Londrina e três entidades vinculadas à sua estrutura: a Paraná Turismo, o Centro de Convenções de Curitiba S/A e o Serviço Social Autônomo ECOPARANÁ.

Concomitante ao processo de descentralização do turismo no estado temos a reestruturação do Conselho Consultivo de Turismo do Estado do Paraná - CCTUR bem como seu funcionamento em reuniões periódicas e, por meio da formação de quatro câmaras temáticas para tratar de assuntos técnicos relativos à municipalização e regionalização do turismo, à qualificação de produtos turísticos, ao financiamento, investimento e infraestrutura e, à promoção e comercialização do produto Paraná. Tais câmaras técnicas e comissões especiais são fóruns constituídos e formados por membros do CCTUR que tem como finalidade analisar e emitir pareceres sobre temas e assuntos específicos e de interesse para o turismo estadual.

O CCTUR criado por lei em 1969, passou por reformulações até a sua conformação atual datada de fevereiro de 2003, tendo como natureza ser órgão colegiado que congrega oficialmente entidades de interesses público, privado e misto; atuando em nível municipal, regional, estadual, nacional e internacional e constituindo-se de atividades direta ou indiretamente relacionadas ao turismo.

Por finalidade o CCTUR atua como instrumento de execução da Política Estadual de Turismo, conforme a Lei n. 15.973, de 13 de novembro de 2008 (PARANÁ, 2008d), no que tange a formular, acompanhar e avaliar planos, programas, projetos e ações vinculados às suas três áreas estratégicas: gestão e fomento ao turismo estadual; desenvolvimento de destinos turísticos e promoção e apoio à comercialização. O conselho é formado por cinquenta e duas organizações governamentais e não governamentais direta ou indiretamente relacionados com a atividade turística estadual.

A mudança de entendimento da gestão pública do turismo para além de ações correlatas ao governo de forma a adotar o conceito de governança, mostra-se presente no quadro do turismo no Paraná quando observamos a presença das cinco proposições fundamentais sobre a governança propostas por Stoker (1998; 2006b) no cenário político-organizacional estadual.

Com efeito temos que a gestão e organização pública do turismo no Paraná apresenta reformulações em sua estrutura e em seus processos, quer por meio da atuação do CCTUR e das câmaras temáticas, em que um conjunto de atores (público, privado ou público-privado) tornam-se envolvidos de forma interdependente e conjunta no desenvolvimento da atividade turística, ou ainda pela adoção de novas práticas de gestão. Neste ponto destacamos a implementação de parcerias com a iniciativa privada, a modernização de ferramentas de gestão com implantação de sistemas de informação, a organização de oficinas com metodologia participativa para atuação nas regiões turísticas, a busca pelo diálogo com a sociedade civil e o próprio processo de implementação dos preceitos do PRT no estado.

Tais ações demandaram estruturas, agentes, recursos e processos de gestão ulteriores à atuação isolada do poder público. Dessa forma o conceito de governança incutido na gestão pública do turismo do Paraná representou o aumento do envolvimento de atores da iniciativa privada e da sociedade civil, tornando o exercício de poder mais difuso no campo. Assim a reestruturação político-governamental do turismo no Paraná onde incluímos a formação de estruturas de gestão descentralizada e participativa e, a consideração de novas práticas de gestão é também acompanhada pelas discussões iniciais sobre o processo de regionalização da atividade turística no estado.

## 4.2 ATORES ORGANIZACIONAIS E A GESTÃO DO TURISMO NO PARANÁ

A análise dos atores organizacionais presentes na gestão do turismo no Paraná foi realizada a partir da análise dos participantes das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Consultivo de Turismo do Paraná, ocorridas no período de 2003 a 2011, por entendermos que como órgão colegiado este conselho possui como objetivo auxiliar a formulação, acompanhamento e execução das ações previstas nos planos de desenvolvimento do turismo do estado. Dessa forma seus participantes representam a totalidade de entidades envolvidas no planejamento e gestão do turismo no Paraná.

Concomitantemente e devido ao objetivo de nosso trabalho, adicionamos ao entendimento dos atores organizacionais presentes no processo de formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná, a análise das entidades que se fizeram presentes nas reuniões ordinárias e extraordinárias da Câmara Temática de Municipalização e Regionalização do Turismo - CTMRT.

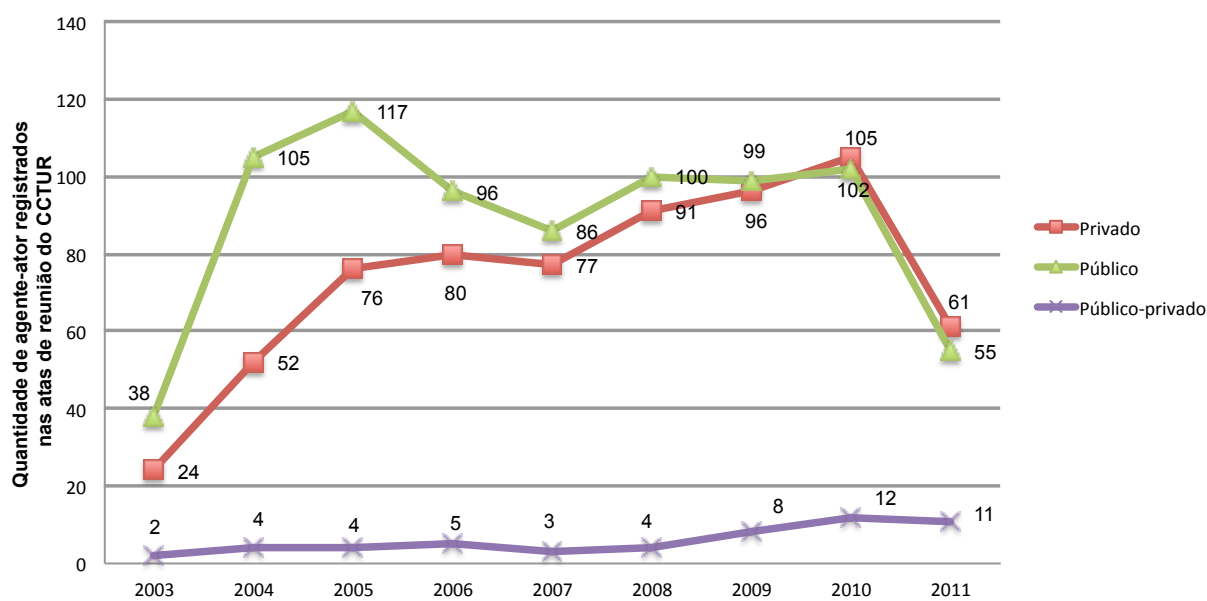


GRÁFICO 1 - PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES NAS REUNIÕES DO CONSELHO CONSULTIVO DE TURISMO DO PARANÁ DE 2003-2011, CONFORME NATUREZA DA ENTIDADE

FONTE: O autor (2011)

NOTA: Foram consideradas nas análises as quatro atas de reuniões da CCTUR ocorridas até junho de 2011.

Os participantes das reuniões do CCTUR foram tabulados por entidade e individualmente (quando há mais de um representante por entidade em uma mesma

reunião) e auxiliam a caracterizar as entidades que representam e atuam no conselho e, dessa forma, são também agentes do processo de regionalização do turismo no estado.

O gráfico 1 apresenta o registro de participação das entidades nas atas de reuniões do CCTUR durante o período de 2003 a 2011<sup>64</sup>.

A atuação de representantes de órgãos públicos é maior nos anos iniciais da implantação do programa de regionalização no estado (de 2003 a 2005). A representatividade da iniciativa privada aumenta a partir de 2006, ou seja no ano posterior à ocorrência das oficinas de sensibilização e mobilização do turismo e de institucionalização das governanças regionais nas, até então, nove regiões turísticas do estado. Nos dois últimos anos considerados na análise (2010 e 2011) esse aumento de participação da iniciativa privada contribuiu para haver um equilíbrio de participação entre entidades públicas e privadas nas reuniões do CCTUR. Em relação às entidades público-privado a participação aumenta gradativamente nos anos de 2009 a 2011, representada em grande parte pela inclusão das instâncias de governanças regionais no conselho.

TABELA 1 - PARTICIPAÇÃO DE AGENTE-ATOR NAS REUNIÕES DO CONSELHO CONSULTIVO DE TURISMO DO PARANÁ DE 2003-2011, CONFORME NÍVEL DE ATUAÇÃO

ANO	Municipal		Regional		Estadual		Nacional		Internacional	
	CCTUR	CTMRT	CCTUR	CTMRT	CCTUR	CTMRT	CCTUR	CTMRT	CCTUR	CTMRT
2003	4,7%	14,3%	6,2%	0,0%	65,6%	78,6%	20,3%	7,1%	3,1%	0,0%
2004	8,1%	13,7%	3,1%	0,0%	70,0%	70,1%	15,0%	12,8%	3,8%	3,4%
2005	6,1%	12,3%	5,1%	0,0%	76,1%	78,7%	9,6%	8,2%	3,0%	0,8%
2006	5,0%	10,4%	4,4%	0,0%	78,5%	80,6%	8,8%	6,0%	3,3%	3,0%
2007	5,4%	7,5%	1,8%	0,0%	83,1%	88,7%	7,2%	3,8%	2,4%	0,0%
2008	5,1%	11,5%	1,5%	0,0%	83,7%	84,6%	7,1%	3,8%	2,6%	0,0%
2009	4,4%	7,0%	3,4%	1,2%	82,4%	87,2%	7,3%	4,7%	2,4%	0,0%
2010	7,8%	10,2%	9,1%	4,1%	72,6%	77,6%	7,8%	8,2%	2,7%	0,0%
2011	7,1%	-	11,9%	-	67,5%	-	11,9%	-	1,6%	-
Total	6,0%	10,9%	5,0%	0,5%	76,7%	80,2%	9,6%	7,2%	2,8%	1,1%

FONTE: O autor (2011)

NOTA: “-” significa sem dado.

Da totalidade dos 1513 participantes registrados nominalmente (agente-ator<sup>65</sup>) nas atas do CCTUR, 76,7% deles estavam vinculados a organismos

<sup>64</sup> Foram consideradas nas análises as quatro atas de reuniões ocorridas até junho de 2011.

estaduais, dos quais 582 representando entidades públicas, 539 privadas e 38 público-privadas.

As demais esferas de atuação municipal, regional, nacional e internacional, tiveram pouca representação e totalizaram os demais 23,3% de agente-ator presente nas reuniões do CCTUR. a entidade de atuação internacional considerada é a Itaipu Bi-Nacional e as entidades de atuação nacional foram os bancos Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, a Associação Brasileira de Guias de Turismo, o Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade, o Instituto Superior de Turismo Sustentável e o Ministério do Turismo. Tal distribuição também esta presente no registro de participantes da reuniões da CTMRT.

Comparativamente, as entidades representadas as reuniões do CCTUR e da CTMRT apresentam, conforme gráfico 2, distribuição equivalente em relação ao seu nível de atuação, ou seja a maior representatividade em ambos os foros são das entidades de atuação estadual.

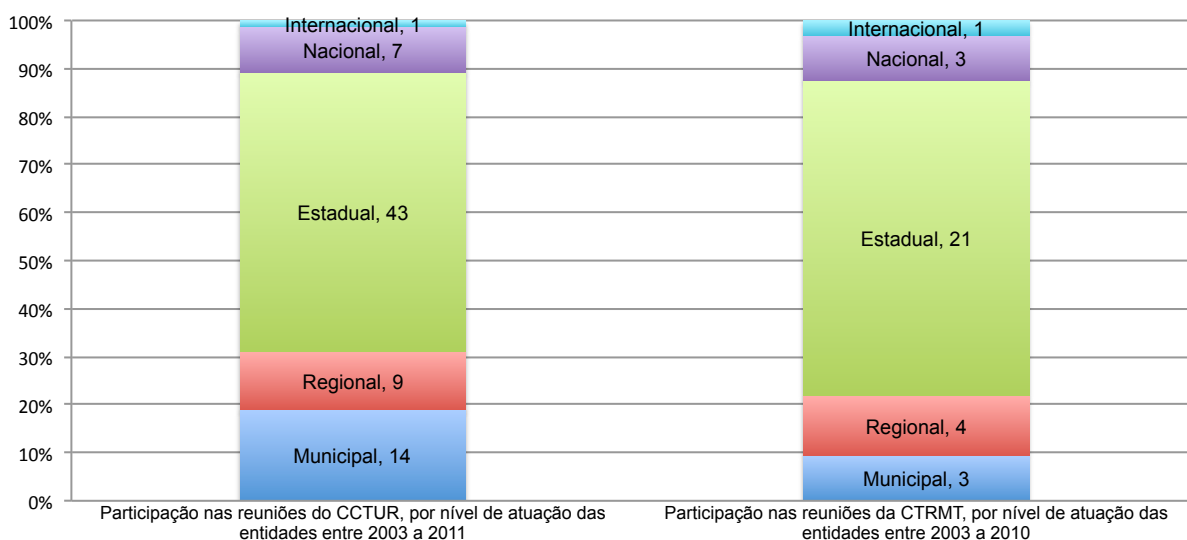


GRÁFICO 2 – PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES NAS REUNIÕES DO CCTUR E DA CTMRT, POR NÍVEL DE ATUAÇÃO

FONTE: O autor (2011)

Quanto ao tipo de atuação da entidade em relação ao turismo subdividimos em duas classificações: direta e indireta. A atuação direta foi considerada quando a principal atividade da organização vincula-se ao turismo (e.g. SETU/PR, MTUR,

<sup>65</sup> Agente-ator entendido como pessoa física presente e registrada nominalmente nas atas do CCTUR, exclui-se desta os participantes ouvintes e/ou convidados. Pela consideração de agente-ator podemos incorrer no registro duplicado ou até mesmo triplicado de agente-entidade.

Paraná Turismo, IGRs, secretarias municipais de turismo) e a indireta quando a atividade turística é secundária, como por exemplo nos caso de bancos, outras secretarias de estado e as entidades participantes do Sistema S<sup>66</sup>.

Neste caso 69,4% dos atores participantes das reuniões do CCTUR representam entidades diretamente relacionadas ao turismo, com destaque para a Secretaria de Estado do Turismo do Paraná (SETU/PR) com 166 participações a Paraná Turismo com 79 participações e o Serviço Social Autônomo ECOPARNÁ com 51 presenças no conselho no período considerado. Assim e, como todas as três organizações pertencem ao quadro da secretaria, 19,6% das participações individuais nas reuniões do conselho foram de representantes da SETU/PR, conforme apresentado no gráfico 3.

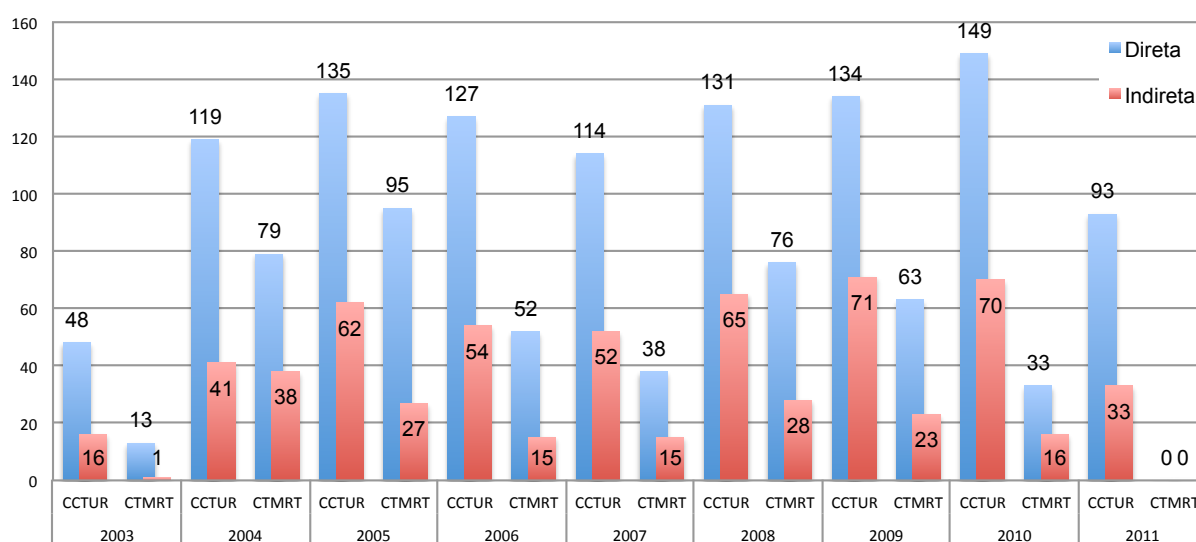


GRÁFICO 3 – ENTIDADES PARTICIPANTES NAS REUNIÕES DO CONSELHO CONSULTIVO DE TURISMO DO PARANÁ E DA CÂMARA TEMÁTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO PERÍODO DE 2003 A 2011, POR TIPO DE ATUAÇÃO

FONTE: O autor (2011)

NOTA: Sem dados para reuniões CTMRT em 2011.

Em síntese verificamos que os atores organizacionais presentes nas discussões e decorrente implantação do PRT no Paraná entre 2003 e 2011 foram representantes do poder público e privado, aquele com presença constante nesse processo e este último com aumento gradativo de sua participação no período.

<sup>66</sup> No conselho temos a participação do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio – SENAC, Serviço Social do Comércio - SESC, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR e Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas – SEBRAE.

Quanto ao nível de atuação, observamos que tanto nas reuniões do CCTUR quando da CTMRT a presença de organismos estaduais foi massiva (76,7% e 80,2% respectivamente). Neste tópico, conforme gráfico 4 e 5 destacamos as associações de classe presentes no estado (e.g. ABAV/PR, ABIH/PR e ABRAJET/PR), as sedes estaduais do SESC, SEBRAE e SENAC e, as organizações vinculadas à SETU/PR (Paraná Turismo e ECOPARANÁ).

Quanto ao tipo de atuação, se direta ou indireta, constatamos, conforme gráfico 3 e 4, que os atores eram oriundos em sua maioria (69,4% nas reuniões do CCTUR e 73,4% nas reuniões da CTMRT) de organizações vinculadas diretamente com o turismo. Destacamos aqui novamente a atuação da SETU/PR, das associações e sindicatos de classe e mais recentemente a participação das instâncias de governança regionais.

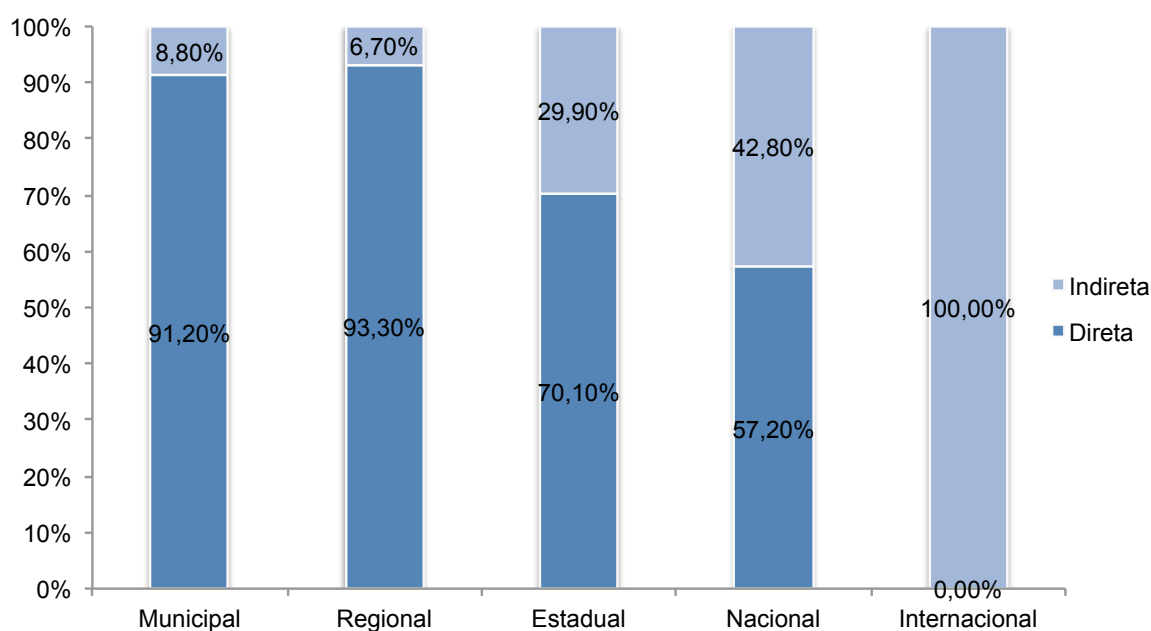


GRÁFICO 4 - REPRESENTATIVIDADE DAS ENTIDADES NO CONSELHO CONSULTIVO DE TURISMO DO PARANÁ, POR AGENTE-ATOR PARTICIPANTE NAS REUNIÕES DO CONSELHO NO PERÍODO DE 2003 A 2011.

FONTE: O autor (2011).

De modo a apresentar e realizar um paralelo entre as participações das organizações nas reuniões do conselho e da câmara resumimos no gráfico 5 o quadro de atores que estiveram presentes nas reuniões do CCTUR e/ou CTMRT. Assim consideramos que esta caracterização inicial dos atores participantes das reuniões do conselho e da câmara nos fornece um panorama geral de quem discutiu e analisou o processo de regionalização entre os anos de 2003 e 2011.





#### 4.3 A FORMAÇÃO DO ARRANJO DA REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO PARANÁ

A definição de região deve ser tomada de forma particular, ou seja, aplicável à situação e sob o contexto em que se define, vez que os conceitos “local” e “regional” não apresentam consistência de significado universal (KING; PEARLMAN, 2009). Nesse sentido estar conectada a uma região representa ainda para os destinos e para as organizações uma fonte de troca de informações e conhecimento, quer por relações diretas ou indiretas entre os atores (HAUGLAND; NESS; GRØNSETH; AARSTAD, 2011). Dentro desse aspecto destacamos o panorama do desenvolvimento e adoção de regiões turísticas no Brasil, com decorrente análise do processo de regionalização do turismo no Paraná.

A regionalização do turismo ocorreu no país como um curso, de certo modo, normal depois da experiência da municipalização do turismo durante o período de 1994-2003, com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT. A política de fomento ao turismo evoluiu da escala local para o nível regional e, o Programa de Regionalização do Turismo “[...] consolida e dá continuidade ao movimento de construção de redes humanas, institucionais, solidárias e participativas, iniciadas com o PNMT [...]” (BRASIL. Ministério do Turismo, 2007a, p. 18). Adicionalmente a regionalização ao ser proposta como política pública de turismo “[...] busca olhar para além do município, para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada.” (PARANÁ, 2009, p. 8). Dessa forma o foco das ações e intervenções de gestão deixa de ser o município e passa a ser a região, sendo tal mudança justificada na consideração de que:

Essa visão se alinha a tendências internacionais que buscam um maior aproveitamento dos recursos financeiros, técnicos e humanos a fim de que se possam criar condições e oportunidades para revelar e estruturar novos destinos turísticos, qualificados e competitivos. [...] A integração de municípios em uma região turística é considerada como a melhor forma de incluir no processo de desenvolvimento os municípios que sempre ficaram à margem da implementação de políticas públicas. (PARANÁ, 2009, p. 10).

Com efeito e considerada a partir do discurso do MTUR, a regionalização tem como objetivo aperfeiçoar a dinâmica da atividade nas regiões turísticas ao priorizar características comuns, não somente o ordenamento territorial e a divisão político-administrativa (BRASIL. Ministério do Turismo, 2010b). Contudo é salutar

observarmos que o ponto de partida para a criação das regiões turísticas, no caso do Paraná, foi a hierarquização do espaço geográfico, considerando a divisão administrativa pré-existente.

Assim a regionalização é caracterizada como “[...] grande estratégia das políticas públicas do MTUR [...]” que possibilita “[...] ordenar e qualificar a oferta turística do país.”. Em suma o MTUR registra que o desafio proposto pela regionalização é “[...] fortalecer as interpelações entre os atores da atividade: setor público, iniciativa privada e terceiro setor [...]”, sendo o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT) seu instrumento de execução (BRASIL. Ministério do Turismo, 2010b). Considera ainda, que o PRT propõe “[...] diretrizes políticas e operacionais para orientar o processo de desenvolvimento turístico com foco na regionalização.” (BRASIL. Ministério do Turismo, 2007c, p. 8), entendendo que:

Regionalizar não é apenas o ato de agrupar municípios com relativa proximidade e similaridades. É construir um ambiente democrático, harmônico e participativo entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade. É promover a integração e cooperação intersetorial, com vistas à sinergia na atuação conjunta entre todos os envolvidos direta e indiretamente na atividade turística de uma determinada localidade. (BRASIL. Ministério do Turismo, 2007c, p. 8).

Operacionalmente, tal programa foi concebido por meio da estruturação de nove módulos operacionais (1. Sensibilização, 2. Mobilização, 3. Institucionalização da Instância de Governança Regional, 4. Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional, 5. Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional, 6. Sistema de Informações Turísticas do Programa, 7. Roteirização Turística, 8. Promoção e Apoio à Comercialização e 9. Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa) que não necessariamente se apresentam de maneira sequencial, devendo, nesse ponto ser avaliado o grau de maturidade de cada região para sua execução.

Pela premissa de regionalizar para organizar o turismo brasileiro, o conceito de região turística é eleito como a unidade de planejamento e ordenamento da oferta. Dessa forma verificamos que a atuação nas regiões, delimitada em sua maior parte por condições territoriais, teve como alicerce três pilares:

- i. a gestão descentralizada e coordenada pelo engajamento de agentes públicos, privados e, pontualmente da sociedade civil (manifestada em conselhos municipais de turismo, instâncias de governança regional,

- conselhos ou fóruns estaduais de turismo, grupos de trabalhos e câmaras temáticas, conselho nacional de turismo e fórum nacional de dirigentes estaduais de turismo);
- ii. o planejamento integrado e participativo executado por intermédio da realização de oficinas correlatas, por exemplo, à sensibilização, mobilização e implantação do PRT, bem como a construção conjunta de planos de desenvolvimento regional; e
  - iii. a promoção e apoio à comercialização do produto turístico (roteiros), viabilizada em grande parte pela criação do Salão do Turismo – Roteiros do Brasil em 2005 e de eventos de promoção em nível estadual (no caso do Paraná a criação da Mostra das Regiões Turísticas<sup>67</sup> no mesmo ano).

A concepção de região turística como unidade de planejamento, organização, gestão e promoção de destinos turísticos é indicativo da continuidade na adoção de uma política nacional de fundamento territorial, como ocorreu durante os anos de 1990 quando do lançamento e início da execução do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT. Este programa representou ainda o início da trajetória focada em desenvolver o turismo de maneira descentralizada e coletiva, com a participação de atores locais, quer público ou privado.

A proposição e execução de políticas públicas no nível regional avança essa ideia, mantendo o foco no desenvolvimento da atividade turística em base local. Fato este consolidado em 2007 quando a regionalização deixa de ser um programa de roteiros integrados para ser adotada como política de desenvolvimento do turismo nacional (BRASIL. Ministério do Turismo, 2010b), consolidando-se como um macroprograma estruturante e transversal (PARANÁ, 2009).

A materialização do PRT em âmbito nacional e decorrente concretização da regionalização como política é registrada em ações e iniciativas de capacitações a distância, promoção de encontros nacionais de interlocutores do PRT, realização de reuniões das Câmaras Temáticas do Conselho Nacional do Turismo e de seus Grupos Técnicos de Trabalho, fomento ao processo de formação de redes de cooperação técnica para a roteirização turística, apoio à estruturação dos segmentos turísticos, criação do programa de relacionamento com os prestadores de serviços

<sup>67</sup> Aponta-se aqui que a criação de um evento estadual relacionado às regiões turísticas já havia sido apresentada pelo MTUR na primeira reunião do conselho em 2003 como sendo uma das principais saídas para o atendimento das demandas dos pequenos municípios.

turísticos, execução de ações prioritárias de estruturação dos 65 Destinos Indutores de Desenvolvimento Turístico Regional, consolidação do Índice de Competitividade do Turismo Nacional, e realização do Salão do Turismo - Roteiros do Brasil (BRASIL. Ministério do Turismo, 2010b).

Dessa forma o PRT, agora entendido como política de desenvolvimento, adquire capacidade agregadora ao atuar na orientação de atores estaduais, regionais e locais e na integração do local (municípios) a um produto regional (região turística), viabilizando o alcance de mercados mais abrangentes.

#### 4.3.1 As fases da implementação da regionalização do turismo no Paraná

No Paraná foi através e orientada pelas diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil que foi realizado em abril de 2004 a primeira oficina para planejamento e definição da estratégia de implementação do programa no estado, marcando o início do processo de regionalizar o turismo paranaense. Esta oficina teve caráter informativo vez que objetivou: ampliar o conhecimento dos participantes sobre as políticas nacional e estadual de turismo, bem como apresentar o PRT, mas também consultivo pois enfocou ainda na análise de regiões turísticas do estado e na recomendação de uma estratégia para implementar o PRT no Paraná.

Todavia as discussões acerca da regionalização do turismo já haviam se iniciado em 2003, sendo que foi a partir do ano seguinte que as ações de e para regionalização foram desencadeadas. Assim e de forma a analisar ordenadamente os acontecimentos que marcaram a implantação da regionalização turística no Paraná separamos, com base nos documentos analisados, duas fases desse processo, a dizer: a pré-regionalização e a operacionalização da regionalização (subdividida, por sua vez em outras três etapas).

A implantação da regionalização no Paraná teve como ponto de partida uma demanda do Ministério do Turismo (MTUR), que por intermédio da criação do PRT apresentou como prioritário o estabelecimento de regiões para desenvolver, apoiar e promover o turismo no âmbito nacional e internacional. Nesse ponto, tanto o MTUR

quanto a SETU/PR sinalizavam que priorizar ações regionais era uma forma de melhor atender as demandas municipais.

Os trabalho iniciais referentes à regionalização e pré-PRT foram a análise do Programa Nacional de Municipalização do Turismo desenvolvido no Paraná entre 1996 e 2003, seguido pela estruturação do Fórum de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo do Paraná e a reestruturação do Conselho Consultivo de Turismo do Paraná (CCTUR) com a criação das câmaras temáticas, em especial a Câmara Temática de Regionalização do Turismo<sup>68</sup> dentro do CCTUR. Foi ainda realizado levantamento de projetos regionais existentes no estado, independente de serem turísticos (no caso de projetos desenvolvidos pelo Serviço Social Autônomo ECOPARANÁ) ou não (como as ações nas regiões administrativas desenvolvidas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Paraná – SEDU/PR).

ANO	AÇÕES	ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA/PROCESSOS
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabalho inicial: análise do PNMT desenvolvido de 1996 a 2003;</li> <li>- Levantamento das políticas regionais (projetos regionais da ECOPARANÁ e regiões Administrativas do Estado/SEDU).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estruturação do Fórum dos Secretários Municipais de Turismo para compor o Conselho Consultivo de Turismo do Paraná e as Câmaras Temáticas.</li> <li>- Criação da Câmara de Regionalização do Turismo dentro do CCTUR, com o objetivo de implementar a política estadual.</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento de produtos turísticos do Paraná comercializados por agências de turismo e de propostas regionais (em geral e de turismo)</li> <li>- Estudos, definição e aplicação de critérios para hierarquização das nove regiões turísticas.</li> <li>- Enquadramento das regiões em três categorias: qualificar, qualificar para promover e promover.</li> <li>- Priorização das Regiões: Oeste e Lindeiros, Litoral, RMC e Campos Gerais;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realização de reuniões com enfoque participativo contando com a presença de entidades de diferentes natureza, nível e tipo de atuação: reunião de Planejamento no Ministério do Turismo, organização de oficina de planejamento para identificação das regiões turísticas do Paraná e do Ministério do Turismo e para as entidades da Câmara e realização de reuniões regionais: Centro-Sul, Centro, Norte e Noroeste.</li> </ul>

QUADRO 8 – AÇÕES REFERENTES À PRÉ-REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO PARANÁ  
FONTE: O autor (2011).

Nesse sentido, as primeiras discussões relativas à implantação do PRT no estado ocorrem em reuniões do CCTUR durante o ano de 2003<sup>69</sup>. Foi ainda nesse espaço que a SETU/PR e o MTUR explanaram pela primeira vez sobre as diretrizes do PRT, apresentando-o como uma estratégia a ser seguida pelo estado, uma vez

<sup>68</sup>Esta câmara muda sua denominação a partir de 2009 e, decorrente de avaliação e reformulação do CCTUR, passa a ser denominada Câmara Temática de Municipalização e Regionalização do Turismo (CTMRT), devido e justificada pelas ações do MTUR e da SETUR/PR serem direcionadas não exclusivamente para a regionalização, mas também para a municipalização. Para nosso estudo câmara de regionalização, CTRT e CTMRT referem-se ao mesmo foro, sendo utilizados sem distinção.

<sup>69</sup> Apesar do lançamento oficial do programa ter ocorrido em abril de 2004 o PRT já lançava suas bases e se articulava no país, por meio dos interlocutores estaduais, desde o ano anterior.

que tratava-se de um programa nacional. Ainda nessa ocasião, definiu-se que ficaria a cargo do conselho definir as regiões turísticas locais prioritárias. O quadro 8 apresenta de forma resumida as ações realizadas e as alterações na estrutura de gestão pública, representativa das primeiras mudanças referentes à consecução de uma governança para gerir o turismo no estado.

Assim e após esse período de ordenamento inicial, o estabelecimento de critérios para priorizar as regiões de forma a hierarquizar o espaço turístico foi delegado às atividades da Câmara Temática de Municipalização e Regionalização do Turismo - CTMRT. Na prática os trabalhos relacionados à regionalização eram realizados em sua maior parte na câmara, seguindo recomendações e parâmetros norteadores repassados pelo MTUR, e homologados no CCTUR.

As memórias das reuniões da CTMRT ocorridas no período de 2003 a 2010 nos apresentam informações relevantes referentes às fases de pré-regionalização do turismo e de operacionalização da regionalização no estado.

A primeira reunião e instalação oficial da câmara de regionalização ocorreu em 10 de dezembro de 2003. Na ocasião a coordenadora técnica da câmara e assessora técnica da SETU/PR, Deise Bezerra, explanou sobre o PRT, registrado na memória desta reunião como “[...] Programa de Regionalização **do Ministério do Turismo** [...]” (grifo nosso) e seus projetos. Ainda nesse foro foi solicitado que as entidades presentes “[...] refletissem sobre o processo de municipalização e regionalização que poderia ser adotado no estado [...]”.

Os assuntos tratados e desenvolvidos no decorrer da segunda fase, denominada operacionalização da regionalização foram subdivididos em outras três etapas:

- 1ª etapa - de 2004 a 2005, denominada fase inicial de sensibilização e mobilização dos atores para a regionalização do turismo no Paraná e de identificação ou criação de mecanismos e instrumentos de gestão regional;
- 2ª etapa - de 2006 a 2008, fase de consolidação dos mecanismos e instrumentos de gestão regional, as instâncias de governança regional; e
- 3ª etapa - entre 2009 e 2010 - etapa de fortalecimento das regiões e das instâncias de governança regional como organismos colegiados de gestão, planejamento e organização do turismo nas regiões.

A primeira etapa desta segunda fase caracteriza-se por discussões sobre como iniciar a implantação do PRT no Paraná, com pontos de pauta englobando: o estabelecimento de critérios iniciais para regionalização do turismo no Paraná, o repasse de informações referentes a reuniões sobre o PRT junto ao MTUR, a apresentação de propostas para regionalização do turismo no estado e de roteiros metodológicos para a realização das oficinas de sensibilização e mobilização para o turismo regional e respectivos relatórios pós-oficina, a proposição de matriz de cooperação interinstitucional com agentes e ações de cada entidade em prol da regionalização do turismo, o estabelecimento de convênios para viabilizar a realização das oficinas, a inclusão de entidades na CTMRT e a identificação de produtos turísticos potenciais do estado que estivessem preparados para serem apresentados no Salão de Turismo - Roteiros do Brasil.

A oficina realizada em 2004<sup>70</sup>, foi primeira ação do estado dentro do PRT, e possibilitou a análise preliminar das regiões turísticas paranaense, utilizando-se da criação de uma matriz de pontos fortes e fracos para cada região contendo informações sobre atrativos, oferta, comercialização e demanda. Adicionalmente os participantes, em grupos, puderam também analisar e classificar os produtos turísticos de suas regiões e ao final propuseram roteiros turísticos regionais. Condizente com esse conteúdo observamos o caráter formativo e informativo dessa primeira oficina em que os trabalhos de análise das regiões estiveram focadas em conteúdo de conhecimento dos participantes sendo o preceito da regionalização inserido transversalmente nesse contexto.

Um relato representativo desta primeira etapa foi extraído da décima segunda memória da Câmara de Regionalização do Turismo, ocorrida em 8 de abril de 2005 e compilado abaixo:

A Sra. Patrícia [Albarez, representante da SETU/PR] colocou que foi possível perceber que algumas Regiões estão mais adiantadas na organização do processo de regionalização - com entidades a frente do processo, adesão de municípios, mobilização de CMTs (conselhos municipais de turismo). Contudo, especialmente nas Regiões em que o turismo não se constitui numa atividade muito relevante, foram percebidas algumas dificuldades de integração e de percepção dos produtos que podem ser comercializados [...] A Sra. Deise [Bezerra, representante da SETU/PR] comentou ainda que a participação de empresários e da iniciativa privada nas oficinas, de forma geral, foi mínima. Concluindo assim que o PRT está caminhando de forma progressiva para um momento de

<sup>70</sup> Os objetivos, duração, o ano de realização e a região onde ocorreram as oficinas realizadas entre 2004 a 2009 são apresentados no apêndice F.



consolidação, em que serão considerados no processo de regionalização aqueles municípios que desejam desenvolver o turismo, que estão estruturando-se com Órgãos Oficiais Municipais de Turismo - OOT, com CMTs e realizando parcerias com a iniciativa privada, envolvendo o empresariado nas suas ações. (Memória n. 12/CTMRT, 2005).

Neste discurso verificamos que a regionalização não foi um processo que se desenvolveu de maneira uniforme e homogênea no estado, e tampouco independente das características turísticas de cada região. Ainda nesta fase constatamos na memória da décima quarta reunião da câmara que a realidade de cada um das regiões, conforme explanado por Patrícia Albanez (representante da SETU/PR), quanto à governança regional também é distinta, sendo que se encontram em estágios diferentes de organização. A esse respeito o conteúdo das oficinas de institucionalização de instâncias de governança regional também foram diferenciados, algumas tiveram caráter de fortalecimento enquanto outras de organização para instalação da governança.

Outro ponto de destaque é a dificuldade inicial de se mobilizar a iniciativa privada para aderir a esse processo. Nesse caso, em janeiro de 2005 a SETU/PR, inicia o processo de inclusão desses atores, por meio de convites, para que entidades representantes diretas da iniciativa privada do turismo ingressassem na CTMRT (Memória n. 11/CTMRT, 2005).

A partir de outubro 2005 constatamos nos documentos analisados, comentários sobre a necessidade identificada pelas próprias regiões de se estruturar e articular, indicativo de mudança na forma de se discutir a regionalização. Após a mobilização e sensibilização dos agentes locais (municipais e regionais) para a regionalização do turismo e, conseguinte criação das regiões turísticas, observou-se uma nova demanda, a organização de mecanismos de gestão regional. A implantação de governanças regionais apresenta um novo ator dentro do rol de agentes partícipes do processo de regionalização da atividade: as instâncias de governanças regionais – IGR. Assim a formação das instâncias de governanças regionais é registrada em setembro de 2006, após a realização das oficinas de institucionalização das instâncias de governanças regionais - ocorridas no ano anterior - conforme relato seguinte:

[Deise] Apresentou as instâncias formadas no Estado e as que estão sendo implementadas. Esclareceu que já existem governanças nas regiões turísticas Litoral, Centro-sul, Norte, Sudoeste e Centro com participação da iniciativa privada e nos Campos Gerais e RMC com representantes

públicos. Quanto a região Oeste, esclarece que existe o Conselho dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu com representantes do poder público e das associações comerciais, envolvendo os municípios que recebem os royalties de Itaipu e não todos os municípios da Região. Existe também a Rede de Turismo Regional, no Noroeste do Estado, que atua pontualmente em alguns projetos regionais. (Ata n. 21/CTMRT, 2006).

Dessa forma esta primeira etapa da fase de operacionalização da regionalização caracterizou-se pelo ordenamento da atividade turística dentro dos conceitos de região turística. Com efeito foi realizado de maneira intensiva através da execução de Convênio entre o MTUR e a SETU/PR ações de: sensibilização, mobilização, institucionalização da governança regional, elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional, elaboração de roteiros turísticos e de sistema de monitoria e avaliação (PARANÁ, 2009).

O ano de 2007 é marcado por idas a campos, no sentido de validar os diagnósticos regionais, vez que as informações coletadas nas oficinas realizadas eram fornecidas pelos gestores municipais e regionais. Em respeito a essa validação foram realizadas visitas técnicas às regiões turísticas Noroeste, Oeste, Sudoeste e Centro Sul, tendo como objetivo verificar ações da organização turística municipal e da governança regional, revisar o mapeamento da região, identificar as potencialidades e diferenciais da região e, segmentos, equipamentos e serviços turísticos existentes. Esta validação mostrou-se necessária visto que dentre os critérios de priorização de regiões turísticas apontados, incluem-se a existência de atrativos turísticos, equipamentos e serviços turísticos cadastrados no MTUR, e de produtos comercializados no mercado além da participação em projetos regionais. Nesta ação foram registradas informações de 246 municípios paranaenses.

A partir de 2008 iniciam-se as discussões, tanto no CCTUR quanto na CTMRT, sobre a realização do trabalho com a imagem das regiões turísticas. Este fato, culminaria em parceria junto ao SEBRAE/PR para a construção da identidade e da marca turística de cada um das regiões do estado, bem como da Marca Paraná, como explanado pelo representante da entidade em reunião do CCTUR:

Neste momento passou a palavra para o senhor Aldo Carvalho [representante do SEBRAE/PR] para tratar do convênio entre o SEBRAE/ e o MTUR para ações de promoção. Segundo o senhor Aldo o convênio prevê a confecção de materiais de divulgação conforme a realidade das regiões e do turismo estadual, sendo que estão previstos sete folders regionais, um folder mapa, cinco folders temáticos, uma revista de turismo religioso, catálogos promocionais, cinco estandes pantográficos, doze banners

giratórios, anúncios em mídia impressa e dez cartazes dos ícones turísticos do Paraná. (Ata n. 29/CCTUR, 2008).

Ainda em 2008 são realizadas oficinas de elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Turismo Regional, tendo como objetivo avaliar o plano regional estabelecido em 2005 e implementado até aquele momento, bem como identificar ações realizadas e a realizar, validar um diagnóstico regional e definir estratégias de ação e gestão do novo plano.

No início do ano de 2009 foram realizadas Reuniões Estratégicas Regionais para apresentação das atribuições e formas de atuação que a SETU/PR desempenha nas regiões turísticas, das possibilidades de convênios e desenvolvimento da região por meio do SEBRAE/PR e da formatação e atuação da governança regional.

Nessas reuniões verificou-se como positivo a operacionalização das atividades nas regiões turísticas, entretanto a mudança no perfil de dirigentes municipais responsáveis pelo turismo - com visão de concorrência ao invés de cooperação - foi apontado como ponto de an para a articulação estratégica necessária para o desenvolvimento regional da atividade turística.

Registra-se como atividades referentes ao PRT em 2009 a elaboração da Cartilha de orientações práticas às Instâncias de Governanças de Turismo no Paraná; a entrega dos Planos Regionais e a realização de avaliação das nove instâncias de Governança Regionais, sendo identificados pontos positivos e negativos, quanto a cultura, estrutura, planejamento e marketing.

Já em 2010 ocorre consulta aos municípios com intuito de aplicar os critérios municipais para hierarquização das regiões turísticas. Todavia como o processo depende do retorno de questionários enviados pela SETU/PR a todos os municípios do estado, e apenas cento e vinte e dois, dos trezentos e noventa e nove municípios retornaram em tempo hábil as informações não foi possível ter um diagnóstico completo do estado. Nesse ponto destacamos relato da quadragésima primeira memória de reunião da câmara temática:

[...] a senhora Deise Bezerra destacou que o Paraná, por meio da Câmara de Municipalização e Regionalização do Turismo, está desenvolvendo o projeto Critérios Municipais para Hierarquização das Regiões Turísticas, que contempla quatro eixos de classificação nos níveis: desenvolver, com potencialidades regionais; qualificar, com abrangência estadual; qualificar para promover, em nível nacional; e promover, com potencial internacional.

Foi destacado também que a partir desse estudo, objetiva-se hierarquizar as regiões turísticas e identificar seus respectivos destinos indutores, servindo de base para direcionamento de ações para cada região. (Memória n. 41/CTMRT, 2010).

Os acontecimentos relatados neste item apresentam, em cronologia, as principais ações tomadas pelo estado no intuito de regionalizar a atividade turística do Paraná, conforme resumo apresentado no quadro 9.

<b>Etapa</b>	<b>Ações para implantação do PRT no Paraná</b>	<b>Atividades realizadas</b>	<b>Período</b>
<b>1ª.</b>	1. Mobilização da Câmara de Regionalização do Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Oficina de Planejamento e Definição da Estratégia de implementação do PRT.</li> <li>• Discussão e definição dos dois primeiros mapas de regiões turísticas do estado.</li> </ul>	2004 e 2005
<b>1ª.</b>	2. Envolvimento de Lideranças Locais e Regionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização do “Encontro dos Secretários e Monitores Municipais do Turismo” e, paralelo a ele, a “Feira Paranaense de Turismo/Mostra de Regiões Turísticas do Paraná.</li> <li>• 18 Oficinas de Sensibilização e Mobilização – PRT.</li> </ul>	2004 a 2005
<b>1ª.</b>	3. Identificação dos Produtos Associados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificação de aspectos do artesanato, da música, do folclore, das manifestações culturais e outras características que compõem a oferta turística do estado para serem apresentados nos Salão de Turismo - Roteiros do Brasil.</li> </ul>	2005
<b>2ª.</b>	4. Identificação das Governanças Regionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição da entidade que será escolhida para ser representante da região junto ao PRT no Paraná, ocorrida com os participantes das reuniões regionais.</li> <li>• 9 Oficinas de institucionalização da Governança Regional</li> <li>• 1 Oficina de Planejamento Estratégico das instâncias de governança regionais do Paraná</li> </ul>	2005 a 2008
<b>1ª e 2ª.</b>	5. Elaboração dos Planos Regionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coleta de informações sobre ações regionais, tendo como ponto inicial as ações existentes nos Planos Municipais de Turismo e os estudos de demanda - quando disponíveis.</li> <li>• 5 Oficinas de Elaboração do Plano de Desenvolvimento Turístico Regional</li> <li>• 10 Oficinas do Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico Regional</li> </ul>	2005 a 2008
<b>1ª, 2ª e 3ª.</b>	6. Planejamento e Monitoramento do Programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação em reuniões de planejamento do programa, a serem convocadas pelo MTUR, bem como de avaliação do PRT.</li> <li>• Apresentação no CCTUR do Resumo Executivo da Avaliação do PRT – Roteiros do Brasil</li> </ul>	2004 a 2011
<b>3ª.</b>	7. Fortalecimento das Regiões Turísticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação das marcas turísticas das dez regiões</li> <li>• Reconhecimento das instâncias de governança regionais do turismo do estado</li> <li>10 reuniões técnicas de estratégias e critérios municipais para o desenvolvimento regional</li> </ul>	2009 a 2011

QUADRO 9 – TRÊS ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO DO PRT NO PARANÁ, REFERENTES À FASE 2 (OPERACIONALIZAÇÃO DA REGIONALIZAÇÃO)

FONTE: O autor (2011)

As etapas do desenvolvimento do PRT no Paraná estão presentes no quadro juntamente com as principais atividades realizadas no período considerado.

Nesse ponto, visualizamos que as etapas de implantação do PRT continuam a seguir o princípio de planejamento participativo (*i.e.* as oficinas e reuniões de discussão e tomada de decisão estão presentes direta ou indiretamente em todas as etapas) e de gestão descentralizada, identificada nos trabalhos realizados com a localidade e mais fortemente com as regiões.

Cabe ressaltar que todas essas atividades foram operacionalizadas pela SETU/PR com o apoio do CCTUR, via convênios para repasse de recursos do MTUR para a secretaria e seus parceiros.

Conforme apresentado entendemos que as duas fases da regionalização do turismo no Paraná identificadas no período de 2003 a 2011 são delimitadas pela preparação para sensibilização e mobilização inicial a respeito do PRT. Nesse ponto assuntos como promoção e comercialização apesar de terem sido mote para a implantação do PRT<sup>71</sup> foram desenvolvidos somente na terceira etapa da segunda fase, em que o discurso e as práticas relativos ao processo de regionalização do turismo no estado já se encontravam internalizadas.

#### 4.3.2 A regionalização do turismo em pauta

Com relação às discussões sobre regionalização no âmbito das reuniões do CCTUR e da CTMRT consideramos registros e comentários em três categorias: estratégica (quando da apresentação e repasse de informações referentes ao PRT, sem implicações de ação), operacional (informações e tomada de decisão acerca do como implantar e desenvolver o PRT no Paraná) e acessória (comentários em que registra-se o uso da terminologia da regionalização, sem implicações estratégicas ou operacionais).

Tendo como base os registros das atas das reuniões do CCTUR identificamos que, durante o período analisado, cento e nove participantes se posicionaram sobre a regionalização, dos quais 79,8% foram feitas por representantes de entidades públicas, 18,3% por representantes da iniciativa privada

---

<sup>71</sup> No sentido de que as regiões turísticas tem maior apelo turístico e por conseguinte, facilitaria a promoção e comercialização de que os municípios e, entendendo que o programa foi lançado com a proposta de estruturar roteiros.

e 1,8% de representantes de organismos público-privado. Neste ponto foi observada diferença significativa entre os grupos (público, público-privado e privado) analisados. Tal fato é decorrentes do que caracterizamos como fase de operacionalização da regionalização, em que o poder público (leia-se MTUR e SETU/PR) inicia a implantação do PRT no Paraná e se tornar o principal interlocutor desse processo.

Os registros classificados como estratégicos tiveram como interlocutores SETU/PR e, principalmente o MTUR e, esclareciam sobre: a importância da regionalização para o Brasil frente a necessidade de atender as municipalidades, o lançamento oficial do programa e a realização de oficinas regionais para sensibilizar e mobilizar para a regionalização atores regionais e municipais, as repercussões nacionais do processo de implementação do PRT no Paraná e a apresentação dos resultados da avaliação do PRT encomendada pelo MTUR ao Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH).

Sobre esta avaliação destacamos as informações apresentadas pelo consultor do IADH/MTUR Ricardo Cerqueira em reunião do conselho de 2010. Segundo Cerqueira a avaliação do PRT realizada a nível nacional com seiscentos e oitenta respondentes identificou os avanços do programa e apresentou as recomendações para sua continuidade, dentre os quais o indicativo de continuidade do PRT agora como política pública, considerada “[...] inovadora e alinhada com as exigências da sociedade contemporânea [...]”. Outra questão apresentada foi a constatação de que o PRT não conseguiu “[...] promover mudanças de cultura política e administrativa que impactem todo o território nacional [...]”. Nesse quesito entendemos como positiva a avaliação, vez que transparece uma predisposição de continuar o processo de regionalização. Este mesmo entendimento aparece em mais duas recomendações apresentadas pelo estudo: avançar na desconcentração e descentralização da tomada de decisão em prol de maior autonomia para as regiões e, articular a regionalização (agora entendida como política pública) com a estratégia de desenvolvimento, promoção e comercialização dos destinos indutores.

Tais informações, consideradas de cunho estratégico apresentaram não somente um cenário positivo de implementação do PRT, mas também, como destacamos, indicaram a continuidade do programa seguindo os preceitos do MTUR de descentralizar a gestão do turismo e fortalecer o planejamento participativo em todos os níveis. Entendemos nesse ponto que o PRT, diferentemente do PNMT,

conseguiu propiciar o início de uma mudança na conduta da gestão pública do turismo, em grande parte influenciada pela substituição da noção de governo pelo conceito de governança.

Na classificação operacional, a SETU/PR apresentou o maior número de comentários sobre a regionalização do turismo no espaço das reuniões do CCTUR durante o período analisado, somando cinquenta e duas observações. Outras entidades, que em sua maioria participantes também da Câmara Temática de Regionalização do Turismo, como Paraná Turismo, ECOPARANÁ, SEBRAE/PR e SENAC/PR também se manifestaram sobre a regionalização. De forma geral os pontos discutidos em nível operacional referiam-se a:

- Apresentação dos resultados das discussões da câmara de regionalização do turismo, e dos relatórios de oficinas e eventos relacionados ao PRT.
- Discussões sobre a composição das regiões turísticas do Paraná e sobre critérios de hierarquização de regiões prioritárias para o estado.
- Decisão sobre iniciar o processo de regionalização do turismo no estado adotando as regiões administrativas existentes.
- Apresentação e aprovação de recursos para promoção do turismo estadual (em que 60% da verba total destinada para produção de materiais referiam-se a folders para as regiões turísticas).
- Apresentação de entidades e sua forma de atuação regional no estado.
- Discussão sobre mapeamento e re-mapeamento das regiões turísticas do Paraná para homologação no conselho.
- Apresentação de projetos, pesquisas e estudos desenvolvidos nas regiões turísticas.
- Discussões sobre organização e participação em eventos relacionados ao PRT (Salão do Turismo Brasileiro, Encontro de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo, Salão do Turismo Paranaense, Mostra das Regiões Turísticas).

Considerando ainda os comentários categorizados como operacionais destacamos a discussão sobre a inserção das instâncias de governança regional no CCTUR iniciada no ano de 2006:

Pelo Senhor Rafael Gutierrez Júnior [representante do Fórum Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo] foi entregue ao Presidente ofício do Fórum Estadual dos Secretários Municipais de Turismo, pleiteando o assento de cada uma das nove regiões neste representadas, como

membros do Conselho Consultivo de Turismo do Estado do Paraná.[...] Pelo Senhor Presidente [Celso de Souza Caron] foi então nomeada Comissão, [...] para analisar a reivindicação, com assessoramento da Secretaria Executiva do Conselho. (Ata n.16/CCTUR, 2006).

Entretanto o pedido foi negado pela comissão que analisou a reivindicação, sob alegação de que tais regiões já eram representadas pelo Fórum Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo, sendo esta decisão homologada pelo CCTUR, conforme discurso transcrito na reunião seguinte:

Quanto ao pedido do Fórum Estadual de Secretários Municipais de Turismo, decidiu-se que no momento o Fórum continua a ter direito a apenas um voto através de seus membros – titular ou suplente. Os outros representantes podem participar das reuniões e apresentarem projetos através de seu titular. A partir da organização das governanças regionais e da mudança do Regimento, pode ser estudado novamente o ingresso de todas regiões. (Ata n. 17/CCTUR, 2006)

Contudo, no ano seguinte, tal assunto retornaria à pauta de discussão do CCTUR, tendo em vista novo pleito das regiões turísticas em participarem com representantes diretos (e não via fórum) no conselho. Apesar de os conselheiros não negarem novamente o pedido, ficou estabelecido que a representatividade poderia ocorrer sob a condição de as governanças regionais estarem legalmente organizadas e referendadas pelos seus pares em sua área de abrangência, conforme apresentado no trecho seguinte.

Na sequência, tratou da indicação de representantes regionais para a participação como membros deste Conselho, segundo as demandas do novo Regimento. Essa participação poderia ser através das Governanças Regionais ou dos Fórum dos Secretários e/ou Dirigentes Municipais de Turismo. Como não está claro esse aspecto no Regimento, destacou que os presentes conselheiros deveriam refletir sobre qual seria a melhor representação. O Senhor Rafael Gutierrez [representante do Fórum dos Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo] colocou essa questão como um impasse nas Regiões Turísticas, que desejam participar mais ativamente do Conselho, bem como quanto a necessidade de maior discussão sobre a representação do Fórum ou das Governanças. O Senhor Evandro Pinheiro [representante da Paraná Turismo], refletindo sobre a representatividade tanto pública como privada, ponderou que as Governanças Regionais seriam entidades mais representativas. Em resposta à Senhora Liliana Carriel [representante do SINDEGTUR/PR] e ao Senhor José Gândara [representante do ISTS], a Senhora Deise Bezerra [representante da SETU/PR] esclareceu que a participação dos municípios se faz através do Fórum dos Secretários e/ou Dirigentes Municipais de Turismo, cujo presidente é o Senhor Rafael Gutierrez [representante do Fórum dos Secretários e/ou Dirigentes Municipais de Turismo], bem como através dos municípios de Curitiba e Foz do Iguaçu. A primeira por ser a capital, por recomendação do MTUR, e a segunda cidade, por ser o maior pólo turístico do Estado. **Sobre essa discussão foi decidido que as Governanças Regionais teriam acento (síc) no Conselho, desde que organizadas legalmente e referendadas pelo poder público municipal e**



**iniciativa privada em suas respectivas áreas de abrangência.** A entrada de cada uma fica condicionada aos critérios estabelecidos no Estatuto e Regimento desse Conselho. (Ata n. 22/CCTUR, 2007).

Contudo a efetiva participação das governanças regionais no CCTUR se consolidaria somente dois anos mais tarde, a partir de duas situações, ambas relacionadas a ações do MTUR. A primeira foi um ponto de reflexão proposto pelo próprio ministério em reunião realizada em maio de 2009, que apontava para “[...] incentivar a participação das regiões turísticas no Conselho[...]” (Ata n.35/CCTUR, 2009). A segunda, em reunião do CCTUR de agosto de 2010, quando da apresentação dos resultados do projeto Gestão Descentralizada do Turismo - Marco 1 do Paraná pelo consultor Ricardo Cerqueira do IADH/MTUR. Na ocasião foi avaliado como um ponto forte e um avanço alcançado pelo conselho a “[...] inclusão de Instâncias de Governanças Regionais [como membros do conselho] se comparado ao ano de dois mil e oito, quando nenhuma participava.” (Ata n. 41/CCTUR, 2010).

Acrescentamos ainda que a grande pressão para a entrada das instâncias de governanças regionais no CCTUR partiu das regiões Rotas do Pinhão – Curitiba e Região Metropolitana e Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago Itaipu. Com efeito foi partir do entendimento relatado, de que a participação das regiões turísticas, representadas cada qual pela sua IGR, era premente no conselho que as demais instâncias foram convidadas a se integrar ao CCTUR.

Este episódio ilustra não somente como a gestão descentralizada foi colocada em prática, mas principalmente o caráter processual de implantação do PRT e, conseqüente amadurecimento do conceito de gestão regional, governança regional e da própria regionalização como modelo para organização e gestão do turismo no estado.

Qualitativamente os comentários feitos pela SETU/PR dentro da linha de posicionamento operacional em relação à regionalização apresentam discursos indicativos de ações e atividades desenvolvidas para garantir a implementação do PRT no estado, conforme trecho da ata da terceira reunião ordinária do CCTUR em 2003, antes do lançamento oficial do PRT:

A seguir, novamente fez uso da palavra a Senhora Deise Fernandes Bezerra, para explicar aos membros presentes que, face às diretrizes do Plano Nacional de Regionalização do Turismo - PNRT, competirá ao Conselho Consultivo de Turismo do Estado do Paraná definir, até o dia três

de abril do ano próximo vindouro, em ordem de prioridade inclusive, as regiões turísticas locais. Pela mesma foi informado que o Ministério de Estado do Turismo definirá quais serão os critérios a serem utilizados pelo Conselho.. (Ata n. 3/CCTUR, 2003).

Outro trecho, retirado da ata da décima terceira reunião do conselho ocorrida em 2005 apresenta em detalhes as ações que a SETU/PR em conjunto com o MTUR realizaram para, após as oficinas de mobilização e sensibilização, dar continuidade ao desenvolvimento do programa nas regiões do estado, conforme transcrito a seguir.

Deise Maria Fernandes Bezerra, que deu ciência aos presentes sobre a realização de nove oficinas de institucionalização de governança regional, com a participação de trezentos e quarenta e seis pessoas, oriundas de cento e vinte e dois municípios distintos, durante os meses de agosto e setembro; e de outras nove oficinas de elaboração de planos regionais, a ocorrerem entre outubro e novembro. (Ata n. 13/CCTUR, 2005).

Dentre as discussões consideradas acessórias sobre a regionalização destaca-se a opinião do plenário do conselho em 2006 e apontado pelos conselheiros como avanço em relação ao trabalho desenvolvido no âmbito da CCTUR, acerca do “[...] entendimento maior sobre a regionalização do turismo no Paraná [...]”.

Na mesma época, outro documento que apresenta discussões sobre a regionalização do turismo no estado é a Política Estadual de Turismo 2003-2007. Nela estabeleceu-se como área estratégica a “Municipalização e Regionalização do Turismo”, tendo como programas: municipalização do turismo estadual, inventário da oferta turística estadual, estudo do espaço turístico paranaense, diversificação da oferta turística e regionalização turística estadual. Neste ponto observamos que não só a ideia de regionalização aparece como uma orientação do MTUR, mas é também incorporada e registrada como um programa de ação para o estado.

#### 4.3.3 A criação das regiões turísticas do Paraná

O conceito de região turística foi adotado pelo PRT como uma referência espacial, na qual se inserem os produtos turísticos (BRASIL. Ministério do Turismo, 2007c). No Paraná a criação das regiões turísticas foi o primeiro passo para

estruturar a organização e o planejamento do turismo tendo como enfoque a regionalização. Assim, foi a partir dessa divisão que as demais ações de gestão, previstas no PRT (como os módulos operacionais) foram desencadeadas.

A discussão da proposta inicial para delimitar as regiões turísticas foi realizada no primeiro semestre de 2003 na primeira reunião da CTMRT.

Ao final dessa reunião, após instalação oficial da câmara e apresentação do PRT, foi solicitado aos participantes que trouxessem para o próximo encontro “[...] o que existe de concreto em seus planos individuais de trabalho e quais suas propostas [sobre o processo de municipalização e regionalização] [...]”. (Ata n. 1/CTMRT, 2003).

Com efeito, as discussões foram retomadas em fevereiro de 2004 nesse mesmo fórum, onde foram feitas explanações sobre o interesse do MTUR em realizar oficina piloto para definir a regionalização turística do Paraná, sobre pontos importantes para a proposta de regionalização do turismo no estado (baseado em estudos anteriores), bem como foi apresentado pela ECOPARANÁ e pela SETU/PR os critérios iniciais para a divisão das regiões turísticas.

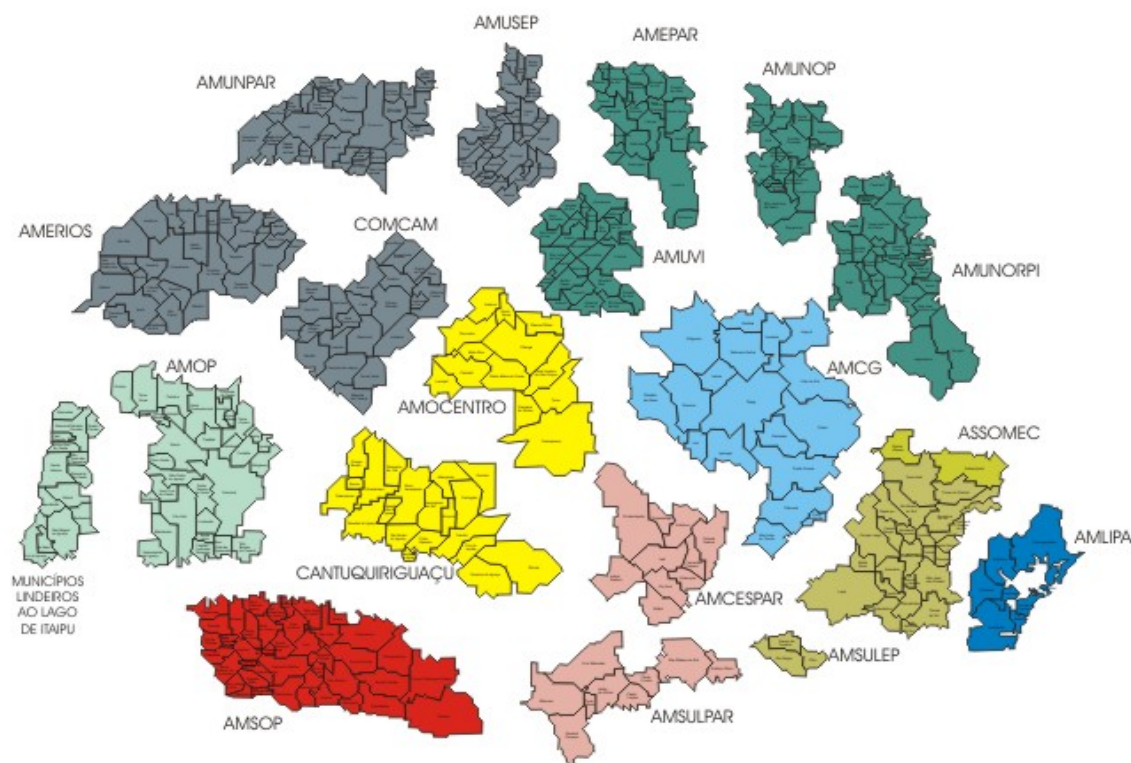


FIGURA 3 – PRIMEIRO MAPA DAS REGIÕES TURÍSTICAS DO PARANÁ - 2004

FONTE: BRASIL. Ministério do Turismo (2004b)

Assim foram hierarquizadas preliminarmente nove regiões turísticas no Paraná, empregando-se *a priori* a denominação existente, referente à divisão das associações de municípios do estado, conforme figura 3, e agrupando-se algumas microrregiões administrativas<sup>72</sup> para formação das regiões turísticas. Foi a partir desse primeiro mapa que as discussões sobre a criação das regiões turísticas foi iniciado, sendo definidas as seguintes regiões: ASSOMEC (Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba), AMOP (Associação dos Municípios do Oeste do Paraná), AMLIPA (Associação dos Municípios do Litoral do Paraná), AMCG (Associação dos Municípios dos Campos Gerais), AMEPAR (Associação dos Municípios do Médio Paranapanema), AMUNORPI (Associação dos Municípios do Norte Pioneiro), AMCESPAR (Associação dos Municípios do Centro-Sul do Paraná.), AMSULPAR (Associação dos Municípios do Sul do Paraná), AMUSEP (Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense) e AMUVI (Associação dos Municípios do Vale do Ivaí).

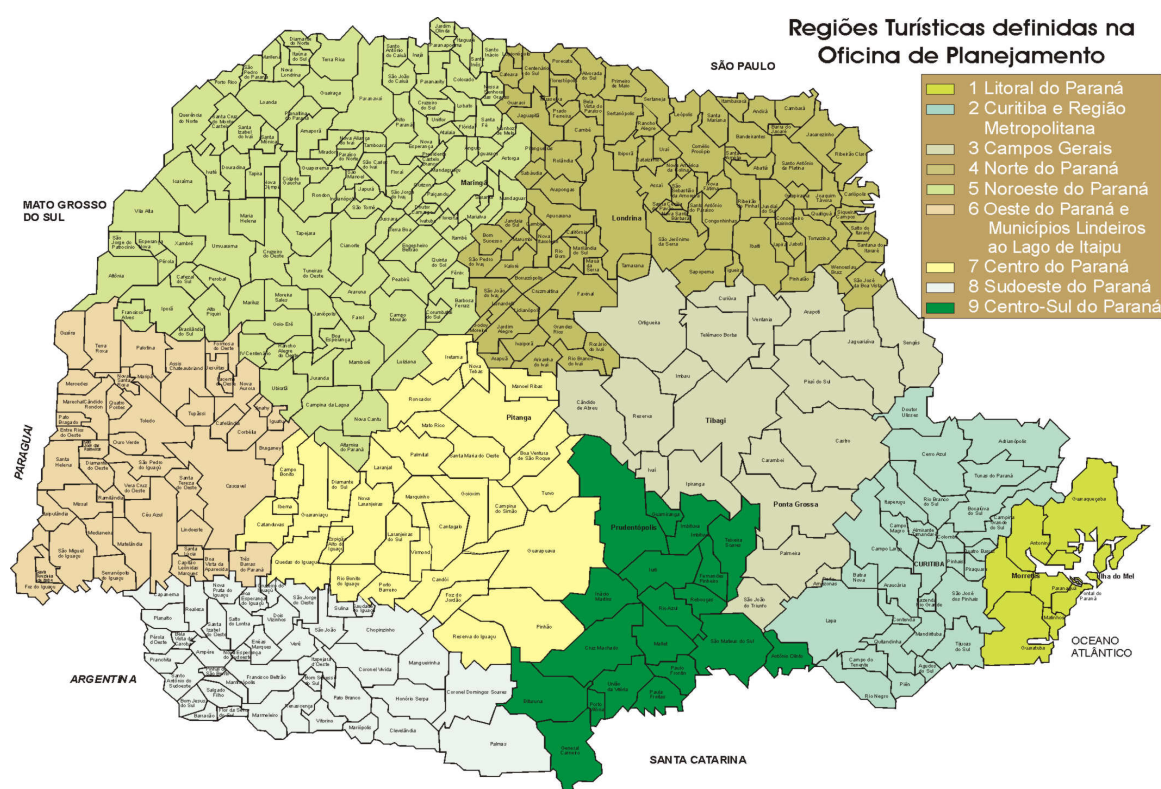


FIGURA 4 – SEGUNDO MAPA DAS REGIÕES TURÍSTICAS DO PARANÁ, 2005.

FONTE: BRASIL. Ministério do Turismo, 2005.

<sup>72</sup> Em reunião do conselho datada de fevereiro de 2004 foi proposta, para iniciar o processo de criação das regiões turísticas do Paraná, a utilização da regionalização administrativa existente no estado.

Por conseguinte em abril de 2004, com a presença de representantes de dezoito regiões pré-definidas no primeiro mapa e respectivas associações de municípios foi realizado novo diagnóstico e análise das potencialidades de cada região<sup>73</sup>, concluindo-se pela definição de nove regiões turísticas com as seguintes denominações: 1. Litoral do Paraná, 2. Curitiba e Região Metropolitana, 3. Campos Gerais, 4. Norte do Paraná, 5. Noroeste do Paraná, 6. Oeste e Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu, 7. Centro do Paraná, 8. Centro-Sul do Paraná e 9. Sudoeste do Paraná, conforme mapa da figura 4.

Ainda em 2004 ocorreu o estabelecimento de Critérios para Identificação das Regiões Turísticas - resultando na priorização das regiões Litoral, Campos Gerais e Oeste e Lindeiros ao Lago de Itaipu, além de Curitiba e Região Metropolitana, conforme Resolução nº 007/04 do Conselho Consultivo de Turismo do Paraná (PARANÁ, 2008c).

Concomitante com as discussões sobre a delimitação das regiões turísticas a SETU/PR participa de reuniões com interlocutores estaduais do PRT a fim de discutir o processo de implantação do programa em cada um dos estados. Houve também em paralelo, durante o ano de 2004 o levantamento dos produtos turísticos do Paraná comercializados por agências de turismo e desenvolvimento de critérios para hierarquização das regiões e municípios em: desenvolver, qualificar, qualificar para promover e promover<sup>74</sup>.

Em 2005 foram realizadas oficinas de planejamento participativo em todas as regiões turísticas, com foco na sensibilização, seguida de mobilização, institucionalização da governança regional e elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Turismo Regional. Tais oficinas foram viabilizadas pela assinatura de convênio com o MTUR, com intermédio do SEBRAE/PR, para repasse de recursos.

<sup>73</sup> Esta discussão ocorreu em duas oficinas realizadas em conjunto entre os dias 5 a 7 de abril de 2004, intituladas: Oficina de planejamento para a implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – no estado do Paraná e Oficina para definição da estratégia de implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.

<sup>74</sup> De acordo com informações da SETU/PR tais critérios de hierarquização de regiões referem-se a a) desenvolver: apresenta potencialidade turística para o mercado regional, ainda sem estruturação, com deficiência de recursos humanos, equipamentos e infraestrutura estabelecidos para a implementação da atividade turística; b) qualificar: possui estrutura turística para atender ao mercado estadual, mas ainda apresenta necessidade de melhorar a qualidade dos serviços prestados aos turistas, bem como de capacitação de pessoal e qualificação de equipamentos e infraestrutura; c) qualificar para Promover: apresenta produto(s) estruturado(s) e qualificado(s), apto(s) para promoção e comercialização no mercado nacional; e d) promover: apresenta o produto(s) estruturado(s) e qualificado(s), apto(s) para promoção e comercialização no mercado internacional.



Em 2008 foi realizado uma nova oficina de análise do mapeamento, sendo estabelecida mais uma região turística no estado, num total de dez regiões (vide figura 5). Nessa ocasião iniciaram-se as discussões para escolha de marcas, logotipos e denominações das regiões turística do estado, para fins de promoção e comercialização.

O último mapa turístico do Paraná publicado no Plano de Ações 2011/2004 mantém as dez regiões turísticas e acrescenta no mapa a indicação de segmentos turísticos trabalhados em cada região.

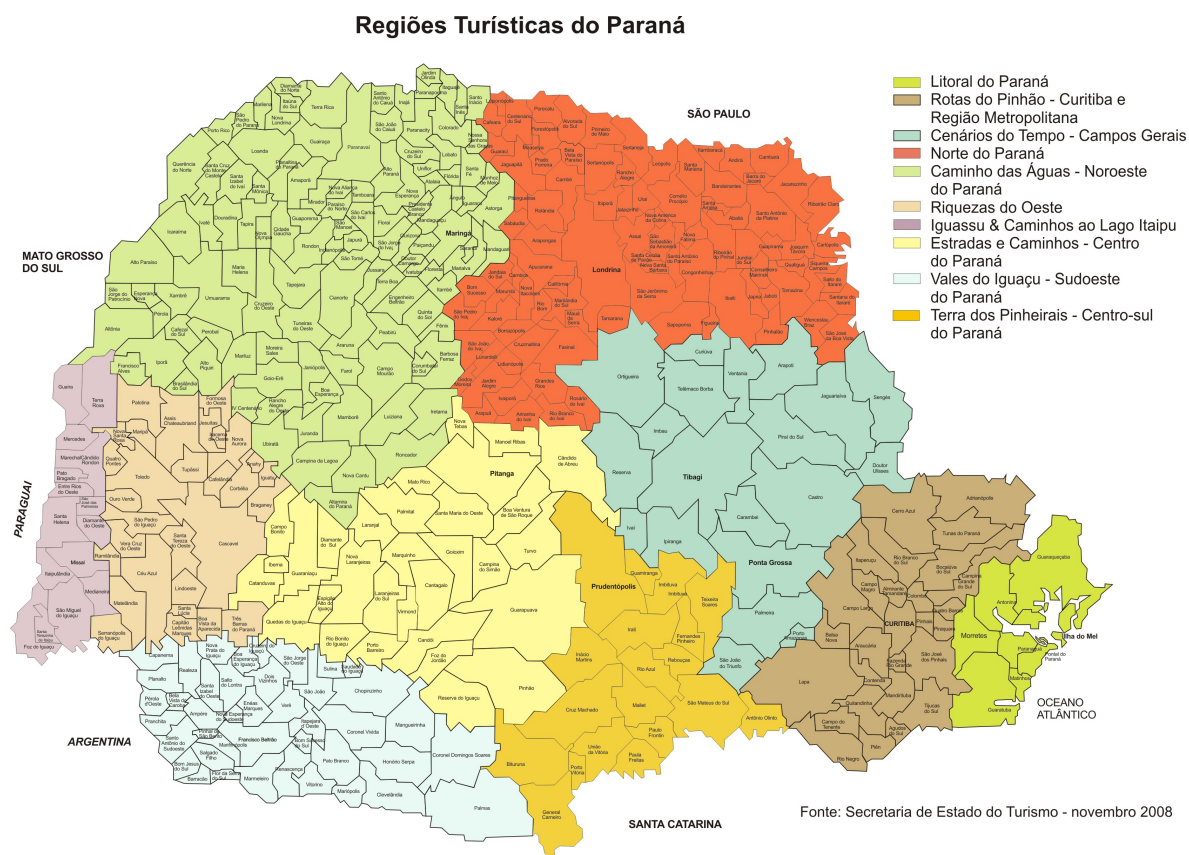


FIGURA 5 – TERCEIRO MAPA DAS REGIÕES TURÍSTICAS DO PARANÁ, 2008 – 10 REGIÕES TURÍSTICAS.

FONTE: PARANÁ. Secretaria de Estado do Turismo (2008a)

Finalmente salientamos que a criação das regiões turísticas ocorreu, num primeiro momento, quase como uma soma de municípios, num sentido de organização territorial político-legal, conforme observamos no primeiro mapa da regionalização (vide figura 3).

Nesse ponto destacamos que a orientação inicial do MTUR era “[...] que a comercialização de produtos turísticos seja o ponto de partida para a definição de polos e regiões.” (Ata n. 2/CTMRT, 2004). Contudo, no caso do Paraná, a

conformação final das regiões turísticas (vide figura 6) foi anterior à definição dos segmentos turísticos. Dessa forma foi após a definição das regiões turísticas, seguindo num primeiro momento uma estrutura de organização do território, que foi realizada a conformação de produtos turísticos (diga-se roteiros e rotas turísticas) no estado.

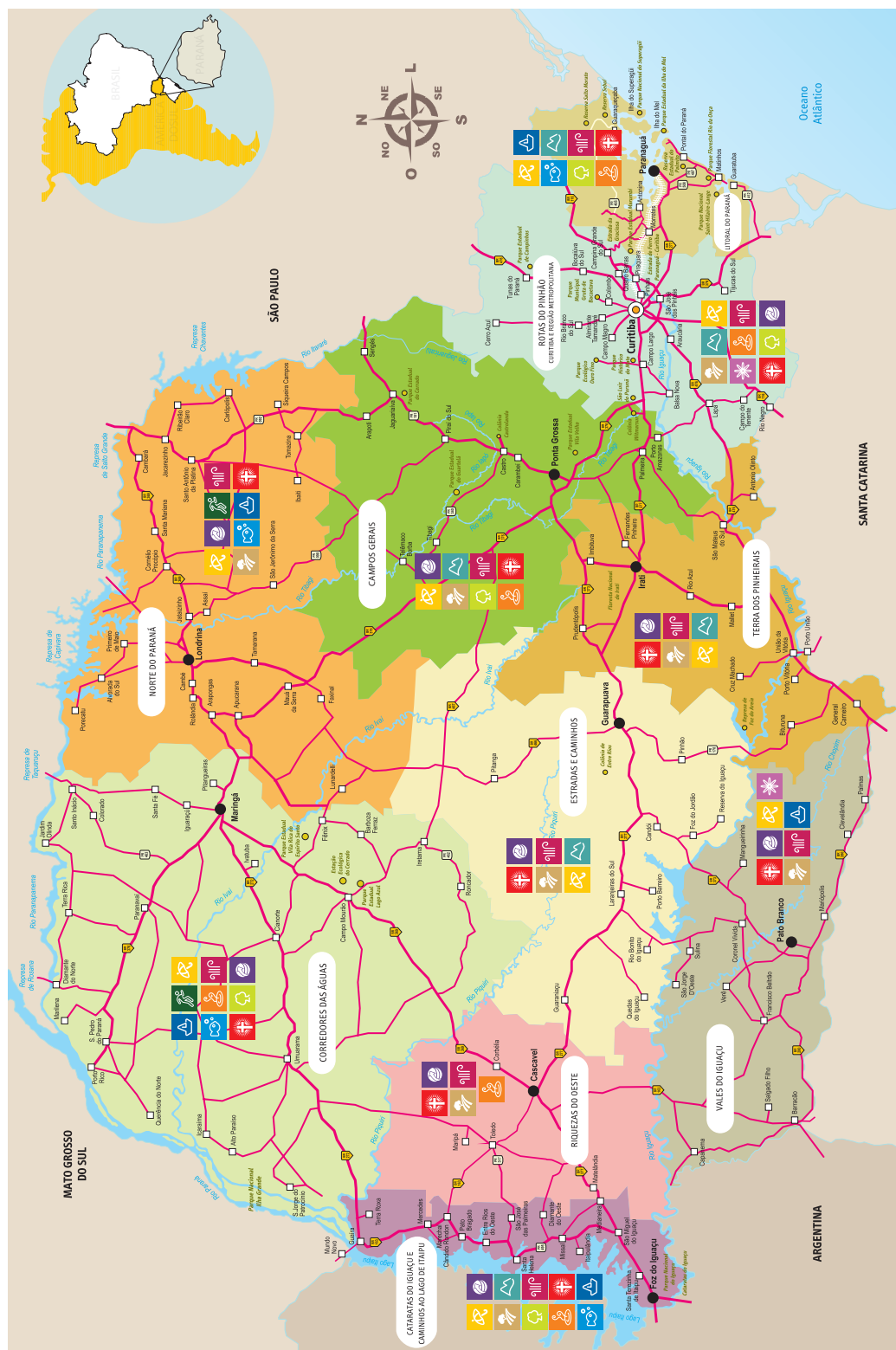


FIGURA 6 – MAPA ATUAL DAS REGIÕES TURÍSTICAS DO PARANÁ COM SEGMENTOS DESENVOLVIDOS EM CADA REGIÃO.  
FONTE: PARANÁ (2011).

#### 4.3.4 Os fundamentos constitutivos da regionalização do turismo no Paraná

O entendimento do contexto político-governamental do turismo, seus desdobramentos a partir da inserção de ações de descentralização da gestão pública da atividade e a decorrente entrada de atores da iniciativa privada nesse processo, alicerçaram, juntamente com a experiência advinda do PNMT, a base para a implementação da regionalização do turismo no país.

Especificamente sobre o cenário do turismo no Paraná verificamos que as mudanças na estrutura e nos processos de gestão foram acompanhadas, ocorrendo quase que concomitantes, pelo início do processo de regionalização do turismo no estado. Sobre este aspecto consideramos que o processo de regionalização do turismo no Paraná teve como principais atores que atuaram diretamente como interlocutores do programa, o MTUR e a SETU/PR.

Assim, pelas ações do MTUR, relatadas nos arquivos analisados, verificamos que a entidade caracterizou-se como “[...] o grande articulador nacional [...]” (BRASIL. Ministério do Turismo, 2004b) do PRT no sentido de fazer com que estados e municípios se engajassem no programa. Como coordenador nacional do programa o MTUR teve sua participação registrada principalmente nas oficinas e em algumas reuniões do conselho realizando repasse de informações sobre o programa. Em todos os relatórios das oficinas do PRT, realizados via convênio para repasse de recursos do MTUR até 2008, estão presentes informações introdutórias ou de contextualização que fazem menção às ações do ministério e da SETU/PR no PRT.

Coube à SETU/PR desempenhar o papel de coordenador estadual, juntamente com a Paraná Turismo e o apoio do CCTUR, no sentido de ser o articulador do PRT no estado. As atividades desenvolvidas pela secretaria para a implementação do PRT foram descritas no quadro 9.

Dessa forma, constatamos que as ações do MTUR e da SETU/PR em prol do PRT no Paraná e, a consequente formação do arranjo da regionalização do turismo no estado foram caracterizadas por três fundamentos. Primeiro a condição de ser um programa nacional para desenvolver o turismo e, como tal, ter repasse de recursos para execução de projetos, para confecção de material promocional, para participação e criação de eventos (e.g. Salão do Turismo - evento nacional - e a



Mostra das Regiões Turísticas do Paraná) e para realização das oficinas condicionados ao engajamento dos estados no programa. Com efeito a condição instrumental, em que se pondera a relação custo-benefício de desenvolver o programa, esteve presente na decisão da SETU/PR em participar do PRT. Em verdade verificamos nos arquivos analisados que não houve menção à não adesão ao programa, mas um discurso favorável para que a regionalização do turismo fosse implementada no estado, ainda que num primeiro momento relacionada a seguir as orientações por parte do ministério.

Segundo, e considerando que as regiões conformariam um novo nível de gestão, a possibilidade de atender melhor os municípios visto a diminuição de 399 instâncias locais (municípios paranaenses) para dez regiões turísticas. Destacamos que este fundamento esteve atrelado à organização das regiões considerando o enfoque participativo e a gestão descentralizada. Aqui observamos que as discussões sobre como criar as regiões turísticas e quais deveriam ser priorizadas ocorreram tanto no âmbito das reuniões do conselho e da câmara de regionalização quanto nas oficinas realizadas nas regiões. Mesmo nesse ponto, tais decisões continuavam sendo respostas às demandas do MTUR e também uma forma de melhor (ou, em alguns casos, de tornar possível) a exploração do turismo.

Terceiro, o fundamento relacionado à comercialização de produtos turísticos, uma vez que a criação de regiões fortaleceria a oferta e facilitaria a entrada em mercados nacionais e internacionais. Neste ponto a criação da revista de roteiros, o site da secretaria, os materiais promocionais de cada uma das regiões e principalmente a criação do evento Mostra das Regiões Turísticas foram ações que deram suporte para que a implementação da regionalização no Paraná. Destacamos aqui que estas ações ocorreram em consonância com as orientações do MTUR, num sentido de serem apropriadas para desenvolver o PRT no estado<sup>75</sup>, e até certo ponto, ações esperadas pelo ministério.

Com base em Scott (1995; 2001) verificamos que a regionalização do turismo, entendida como uma instituição ganha o status de ser um conceito com

---

<sup>75</sup> Em 2010 por meio de um concurso comemorativo aos cinco anos do PRT foram premiados cases de sucesso no Núcleo de Conhecimento do 5o Salão de Turismo. O Paraná recebeu o primeiro lugar pela sua nova linha de material promocional das regiões turísticas, elaborada pela SETU/PR Paraná Turismo e SEBRAE/PR; na categoria Gestão Turística São José dos Pinhais ganhou o segundo lugar na premiação nacional; na categoria Planejamento e Gestão do Turismo Regional a Instância de Governança Regional ADETUR-Litoral foi premiada em segundo lugar; e no tema Sustentabilidade Ambiental em Municípios, Curitiba foi premiada em terceiro lugar.

significação socialmente compartilhada pela organização do campo e pela conformação do arranjo da regionalização. Foi a partir desse entendimento que presenciamos a inserção e a internalização dos vocábulos região, regional e regionalização no discurso dos atores, que num primeiro momento eram utilizados em sua maior parte pela SETU/PR e pelo MTUR.

Diante do exposto por Scott (2005) e Colyvas e Powell (2006) de que os elementos que compõem as instituições variam em dominância no decorrer do tempo, verificamos que a formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná também apresentou mudanças no entendimento da regionalização como uma instituição.

Na fase denominada pré-regionalização as ações realizadas tinham como objetivo preparar o estado para desenvolver o PRT e, nesse ponto alinhar-se às determinações do MTUR referentes ao programa. A primeira etapa da fase de operacionalização do PRT também apresenta essa mesma característica, em que são realizadas trinta e duas oficinas (cerca de 3 a 4 em cada uma das regiões) para o repasse de informações e o planejamento da implementação da regionalização no Paraná.

Neste ponto, e considerando a assertiva de Phillips, Lawrence e Hardy (2004) de que é por meio de textos que ações são divulgadas e influenciam a ação de outros, verificamos o lançamento de diversas publicações sobre a regionalização nos anos iniciais de implementação do programa (vide apêndice D).

Já na segunda etapa da fase de operacionalização do PRT no Paraná torna-se importante estruturar-se regionalmente. Assim com base nas oficinas referentes à institucionalização das IGRs (realizadas no segundo semestre de 2005) inicia-se o processo de fortalecimento da gestão e organização das regiões por meio do estabelecimento de organismos colegiados regionais<sup>76</sup>.

Assim verificamos que a regionalização configura-se como um conceito de organização, gestão e planejamento do turismo no Paraná, que a partir de uma determinação do ministério, torna-se com o passar do tempo a ser reconhecida como uma forma apropriada para se desenvolver o turismo no estado. Ou seja, a regionalização do turismo alcançou no Paraná, durante o período analisado, o status

---

<sup>76</sup> Esse trabalho de conformação de organismos de gestão regional foi feito por intermédio das oficinas e teve cunho diferenciado em cada uma das regiões, em razão da existência prévia de entidades regionais, como no caso da RETUR na região noroeste.

moral e ontológico de ser uma conduta necessária para se desenvolver a atividade turística no estado.

Desse modo a regionalização do turismo foi uma construção social capitaneada pelo MTUR e SETU/PR por meio de suas ações registradas em discursos apresentados nas oficinas, nas reuniões do conselho e da câmara. Entendemos que foram as ações desses atores que propiciaram à regionalização do turismo o “*status de ser*” (HARDY, 20001; PHILLIPS; MALHOTRA, 2008), ou seja de se tornar uma instituição no tocante ao desenvolvimento da atividade.

A aceitação da regionalização como forma de desenvolver o turismo se consolidou a partir da atuação do MTUR (articulador externo) e da SETU/PR, agente participante do campo. Os resultados alcançados pelo programa como a ocorrência de gestão descentralizada, planejamento participativo e as possibilidades de comercialização e promoção de produtos turísticos (não viabilizada no PNMT pelos motivos já apontados) foram os grandes enfoques do discurso de ambas as entidades.

Ao considerar Cooney (2004) entendemos que o arranjo da regionalização do turismo no Paraná se conformou como um campo organizacional composto por organizações públicas e privadas, estando estruturado e reforçado pela princípio presente no PRT e difundida pelo MTUR e pela SETU/PR nas oficinas, nas reuniões do conselho e da câmara. A análise da formação do arranjo da regionalização do turismo paranaense é pautado sobre essas informações e apresentado no item seguinte.

#### 4.4 A CONFIGURAÇÃO RELACIONAL DOS ATORES E O ARRANJO DA REGIONALIZAÇÃO

A identificação e caracterização dos atores públicos e privados presentes na organização e gestão pública do turismo no período 2003 a 2011 e a descrição da implementação do PRT no estado foram utilizados para analisar a formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná.

Dessa forma para analisar a formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná consideramos como elementos os atores (entidades e seus representantes) e suas influências na implantação do PRT e decorrente

FONTE: O autor (2011)

Já nas memórias das reuniões da CTMRT foram constatados vinte e um comentários sobre a regionalização do turismo, dos quais dezesseis feitos pela SETU/PR. O IMT - Curitiba Turismo aparece com duas intervenções e a Itaipu, o SEBRAE/PR e a SEIM com um comentário cada sobre a regionalização. Assim, em específico sobre a regionalização, os registros de ambos os fóruns apresentaram no total cento e trinta comentários.

De forma a analisarmos a conformação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná e considerando que os dados coletados são de natureza qualitativa é útil verificar as associações entre as diferentes variáveis que caracterizam os atores presentes no período de implementação do PRT no estado. Após a caracterização dos atores aplicamos a HOMALS para identificar e descrever tais associações considerando simultaneamente as seguintes variáveis: natureza da entidade, nível de atuação da entidade, tipo de atuação e o posicionamento assumido em relação à regionalização. Foram incluídas nas análise todos os atores que se posicionaram sobre a regionalização quer em âmbito das reuniões do CCTUR ou da CTMRT.

A partir da ponderação das medidas de discriminação das variáveis em duas dimensões a HOMALS representa geometricamente os dados em um mapa perceptual, permitindo uma análise gráfica das inter-relações das categorias. Assim a posição relativa de cada qual e a distância entre elas (mais próxima ou mais distante) referem-se à sua natureza de associação.

TABELA 2 – MEDIDAS DE DISCRIMINAÇÃO

	Dimensão	
	1	2
Natureza da Entidade	,245	,173
Nível de atuação da Entidade	,422	,702
Tipo de atuação da Entidade	,613	,000
Tipo de Posicionamento	,507	,672

FONTE: O autor (2011)

Em nossa análise a HOMALS foi aplicada considerando duas dimensões: a dimensão 1 (*eigenvalue* 0,447) discrimina principalmente a natureza da entidade e o tipo de atuação e, a dimensão 2 (*eigenvalue* 0,387) discrimina sobretudo nível de atuação e o tipo de posicionamento da entidade.

O gráfico 7 apresenta o mapa perceptual gerado pela HOMALS (via IBM SPSS Statistics for Mac v. 20) aplicado aos cento e trinta comentários sobre a regionalização do turismo ocorridas nas reuniões do conselho e da câmara. O mapa

evidencia duas principais ligações, a primeira de um conjunto composto por entidades de nível nacional e observações de cunho estratégico sobre a regionalização e, o segundo com associação entre as categorias público, estadual e atuação direta (referentes à caracterização dos atores) e os posicionamentos com comentários operacionais.

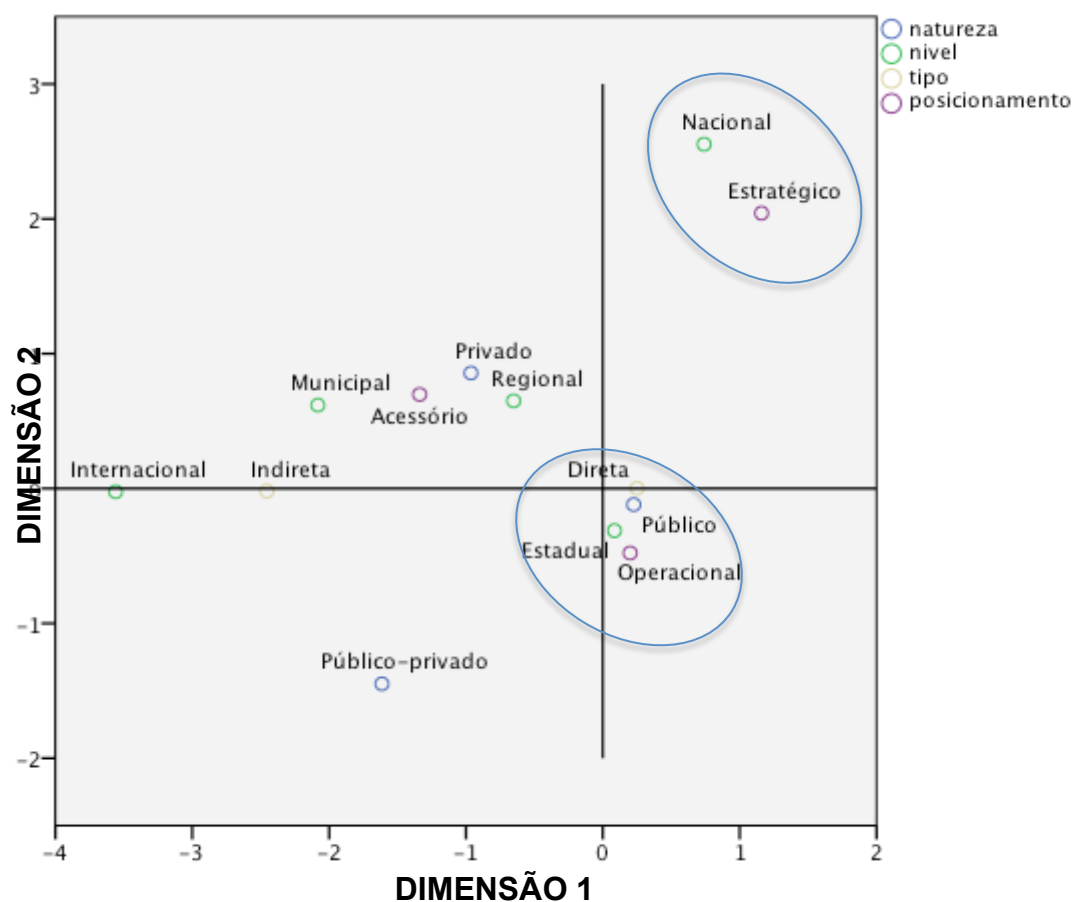


GRÁFICO 7 – MAPA PERCEPTUAL DAS CATEGORIAS DAS VARIÁVEIS EM ESTUDO 1

FONTE: O autor (2011)

Com intuito de verificarmos nominalmente quais atores compõem os conjuntos indicados no gráfico 7, incluímos a variável agente e realizamos uma nova associação entre as categorias das variáveis utilizando a HOMALS (vide gráfico 8).

Embora o resultado obtido neste segundo mapa não evidencie conjuntos bem delimitados é possível perceber algumas associações. Por exemplo as organizações pertencentes ao organograma da SETU/PR (ECOPARANÁ e Paraná Turismo) apresentam também associações com os comentários operacionais. De outro modo a categoria acessório (referente aos posicionamentos de natureza

complementar sobre a regionalização) estão associadas a entidades municipais, sugerindo que tal instância contribuiu marginalmente para a implementação do PRT no Paraná e, decorrente consolidação do discurso da regionalização do turismo no estado. Um outro exemplo é a associação entre o Ministério do Turismo com a categoria estratégico, figurando como o principal articulador e incentivador da implementação da regionalização como política de desenvolvimento do turismo.

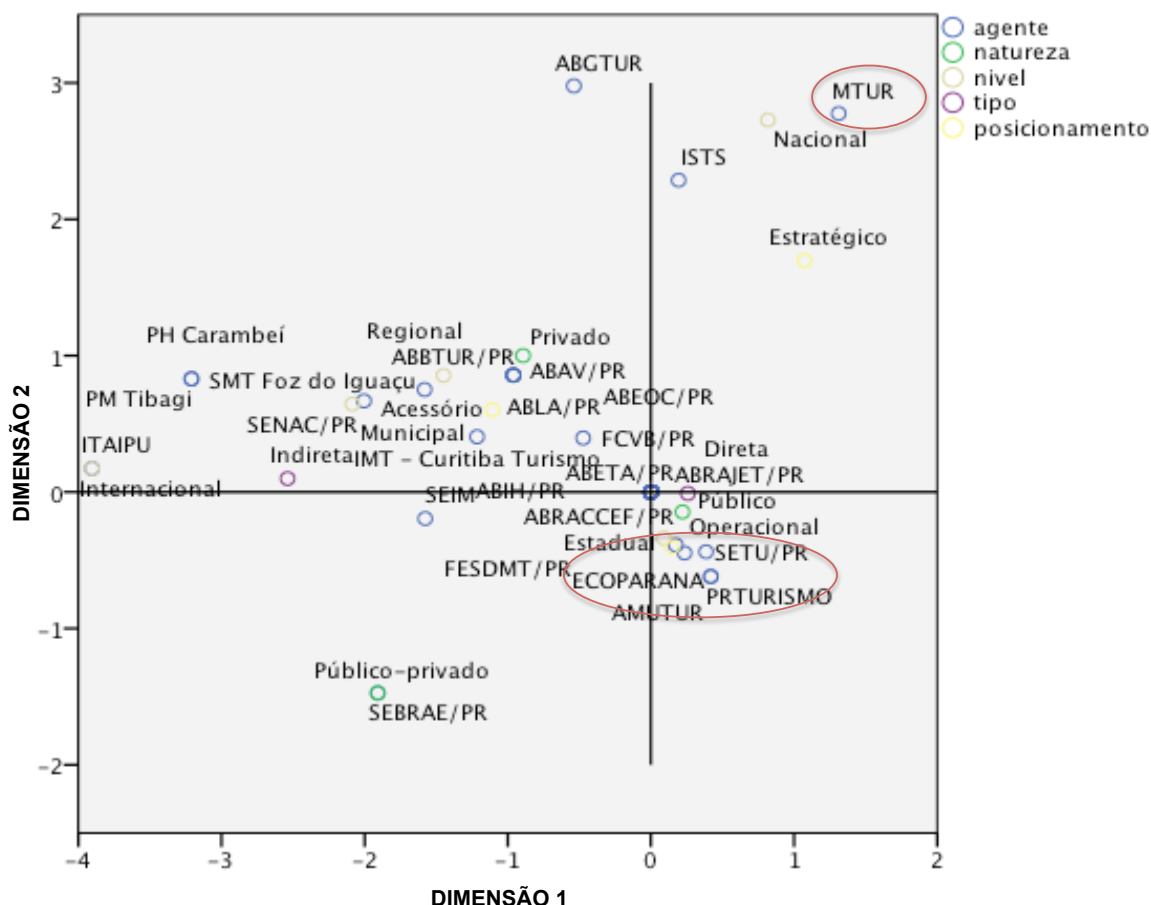


GRÁFICO 8 – MAPA PERCEPTUAL DAS CATEGORIAS DAS VARIÁVEIS EM ESTUDO 2

FONTE: O autor (2011)

Com efeito verificamos que a participação com voz ativa nas discussões sobre a regionalização do turismo no estado é praticada por entidades de representação estadual, de natureza pública e de atuação direta com o turismo, tendo como destaque a SETU/PR, responsável e interlocutora estadual para a implantação do PRT no estado.

Outro importante ator para a promoção do arranjo da regionalização do turismo foi o SEBRAE/PR. Apesar de ter somente três registros de comentários (todos na categoria operacional) sua participação nesse processo foi constatada nos relatórios das oficinas sobre a regionalização realizadas no estado. Foi por

intermédio desta entidade que se viabilizou a realização da maioria das oficinas para repasse dos pressupostos e princípios orientadores do PRT. Neste ponto o MTUR também atuou em conjunto com SETU/PR e SEBRAE/PR para fomentar a implantação do PRT, bem como para atuar como demandador de sua consecução, visto ser o agente nacional responsável pelo PRT.

Isto posto, entendemos que a configuração relacional dos atores no processo de regionalização do turismo no Paraná teve como principal interlocutor, no período analisado, a Secretaria de Estado do Turismo do Paraná. A atuação da SETU/PR registrada nas atas de reunião do CCTUR, nas memórias de reunião da câmara de regionalização e sua ativa participação como organizadora e das oficinas de planejamento do PRT contribuíram para a formação de um entendimento comum sobre a regionalização do turismo no estado.

Contudo convém destacar que o nível de concordância de discursos e práticas sobre a regionalização não foi unânime, mas consensual. Aqui não se discutiu a implantação ou não do programa, visto que a demanda do MTUR foi indiretamente imposta, mas diretamente cobrada, quer pelo estabelecimento de prazos para indicação de regiões turísticas prioritárias em cada estado (no início do processo de implantação do PRT), ou por repasse de recursos mediante atendimento e alinhamento das ações estaduais referentes ao turismo com o PRT.

Dessa forma identificamos que os discursos e as práticas decorrentes, que vieram a construir o arranjo da regionalização do turismo no Paraná, estão e foram permeadas pelo entendimento apresentado pela SETU/PR. Tal lógica teve como principais argumentos a descentralização da gestão do turismo em todos os níveis, a possibilidade de atender as localidades – utilizando como artifício a região turística<sup>77</sup> –, e a viabilização de produtos turísticos comercializáveis em âmbito nacional e internacional.

Verificamos ainda que o estabelecimento do Programa de Regionalização do Turismo no Paraná foi intenso no período de 2003 a 2011, demonstrando-se que a atuação dos agentes estaduais e perifericamente das entidades regionais e municipais não se ateve somente à operacionalização da regionalização do turismo, mas também propiciou a implementação de uma política de descentralização da gestão da atividade.

---

<sup>77</sup>No caso do Paraná passamos de 399 municípios, ou ainda 246 municípios turísticos para 10 regiões turísticas.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo de nosso trabalho não é esgotar as possibilidades de estudo da formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná, nem tampouco sermos categórico em nossos achados. Adequadamente procuramos com este estudo delinear uma possibilidade de compreender dentro do cenário de descentralização da gestão e regionalização da gestão e organização dos destinos turísticos a influência de atores, práticas e discursos distintos frente a um mesmo objetivo de desenvolvimento, qualificação e promoção do turismo.

Para tanto analisamos, com o uso de materiais de arquivo (documentos oficiais fornecidos pela SETU/PR), os atores presentes e atuantes durante o período de implantação do PRT no estado. Observamos na literatura correlata a importância e influência do desenvolvimento de novas práticas em formas organizacionais existentes e, ainda no surgimento de formas organizacionais orientadas por essa prática, decorrendo em reconstrução do campo. Destarte é nesse escopo que buscamos aplicar a perspectiva neoinstitucionalista que nos auxiliou a entender como ocorreu a articulação dos atores, a construção do consenso entorno do discurso regional e a adoção do significado da regionalização como fundamento para a formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná.

Os resultados apresentados são uma versão da realidade social (FLICK, 2009), uma (e não a) interpretação do processo de formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná. (MARSH; FURLONG, 2002). A narrativa produzida é particular àquele espaço e tempo e, parcial, sendo baseado numa interpretação subjetiva dessas visões e, muito provavelmente, de somente alguns dos atores envolvidos. Consequentemente, qualquer narrativa como tal deve ser provisória, não existindo aqui reivindicação da verdade absoluta.

### 5.1 CONCLUSÃO E DISCUSSÃO

Nosso estudo direcionou esforços no sentido de compreender como ocorreu a formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná no período de 2003 a

2011. Dessa maneira e considerando a assertiva de Hall e Taylor (2003) sobre o que e em que se fundamenta a análise institucional, a pesquisa que conduzimos buscou (re)construir a relação entre a formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná e o comportamento dos atores, no sentido de explicarmos como ocorreu o processo de promoção e sustentação da regionalização como estratégia de ação para o turismo desenvolver-se nacionalmente.

Assim conforme considerado por Phillips *et al.* (2004) e Phillips e Malhotra (2008) optamos pelo estudo dos processos que conduziram a formação de instituições e para tanto recorremos ao discurso para analisar os processos institucionais (PHILLIPS; MALHOTRA, 2008). Justificamos a escolha do método de pesquisa e os dados coletados pela utilização da perspectiva discursiva para análise das instituições (PHILLIPS; LAWRENCE; HARDY, 2004). Nesse ponto buscamos (re)construir o processo de regionalização do turismo primeiramente por meio dos textos oriundos desse período, num entendimento de descobrir como a realidade social foi produzida (HARDY, 2001). Entendemos ainda conforme Bjerregaard (2011) que o comportamento dos atores é a base para o entendimento de fenômenos ao nível de campos.

O discurso da regionalização introduziu uma série de práticas de gestão e organização no campo institucional do turismo nos últimos anos, bem como possibilitou a difusão para e pelos atores dos princípios de planejamento baseados no marco regional. Tal discurso colocou em pauta a ideia de colaboração para o desenvolvimento do turismo e delegou aos níveis regionais por meio da descentralização e criação das instâncias de governança regional o poder de capitanear e direcionar os rumos da atividade turística na região. Em última instância deu voz aos atores regionais (vide a introdução de IGR no CCTUR).

Verificamos também que o PRT foi utilizado como instrumento de descentralização da gestão pública do turismo, vez que foi através desse programa que o ímpeto de propiciar a participação de outros atores no processo de desenvolvimento do turismo se tornou possível. Com efeito, a estrutura de coordenação do PRT é a mesma presente na figura 2, que apresenta a estrutura de gestão descentralizada do turismo no Brasil presente no PNT. Adicionamos ainda que as estratégias de execução do PRT incluem: a gestão coordenada, o planejamento estratégico regional integrado dentro do enfoque participativo e a promoção e apoio a comercialização. E, suas diretrizes operacionais consideram a

regionalização do turismo uma “[...] nova concepção de relacionamento entre as diversas esferas do poder público e da sociedade civil, pois exige um esforço no sentido de **construir coletivamente este novo modelo de gestão.**” (BRASIL. Ministério do Turismo, 2004a, p. 9, grifo nosso).

Durante os quase oito anos de desenvolvimento do PRT no estado, setenta e seis entidades se fizeram representar nas reuniões do CCTUR - órgão máximo de deliberação do turismo no estado - e, da CTMRT - fórum constituído em 2003, quando da reformulação do regimento da CCTUR - para discutir a implementação da regionalização do turismo no Paraná (vide apêndices B e C). Logo foi a partir da consecução desses fóruns que observamos a formação de entendimentos comuns produzidos pelo processo de regionalização do turismo no estado.

A definição compartilhada sobre este processo incluiu o entendimento da regionalização do turismo como a melhor (ainda que, até certo ponto única) forma de desenvolver e promover os destinos e produtos turísticos do estado. A partir dessa visão os atores, quer público ou privado, definiram e direcionaram as diretrizes de como o turismo no estado deveria se estruturar. Dessa forma a ideia de regionalizar o turismo, ao adquirir o status de senso comum, resultado de um processo de aprendizagem social permeado por discussões no âmbito das reuniões do conselho, da câmara e das oficinas, torna-se aceita e legítima. Assim verificamos que no período analisado a linguagem (ou seja, o discurso) da regionalização foi apreendida pelos atores que, por sua vez, as reproduzem em suas ações. Tal cenário fica evidente ao compararmos os conteúdos e objetivos das três primeiras oficinas do PRT, em que tivemos a apresentação do PNT, do modelo de gestão descentralizada do MTUR e do próprio PRT, com as demais (vide apêndice F).

O conselho, a câmara e as oficinas também atuaram como fontes de legitimidade, visto que contaram com múltiplos atores mas, principalmente, que atuam tanto direta quanto indiretamente na atividade turística, ampliando o extensão de atingimento das discussões. A Política de Turismo no Paraná é explícita ao demonstrar a importância e o papel do CCTUR e da CTMRT na regionalização do turismo no estado ao delegar como atribuição exclusiva do conselho “[...] a definição, a alteração e a aprovação da regionalização turística do estado do Paraná [...]”(PARANÁ, 2008d, p. 4) e, a ambos (conselho e câmara) a responsabilidade de definir os critérios utilizados para delimitar as regiões turísticas do estado (ainda que com base nas orientações do MTUR).

Cabe retomarmos que o propósito do estudo é contribuir para a compreensão da institucionalização de discursos e práticas - tendo como caso de estudo a regionalização do turismo -, em que uma única ordem social se fez predominante. Nesse ponto identificamos que a formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná foi decorrente da ação de três principais grupos de atores: a) um ator estratégico, papel assumido pelo MTUR como entidade pública, nacional e diretamente atuante na atividade; b) agentes de operacionalização, dos quais se destacam as organizações públicas, estaduais e de atuação direta no turismo SETU/PR, ECOPARANÁ e Paraná Turismo e, o SEBRAE/PR; e c) atores colaboradores que ao se caracterizarem por diferentes naturezas, níveis e tipos de atuação conformaram um grupo heterogêneo, a ponto de se tornar fonte de legitimação das ações tomadas pelos demais atores.

Assim verificamos que a formação do arranjo da regionalização decorreu primeiramente da demanda de um agente reconhecidamente importante para o turismo (o MTUR) a partir da concepção do Programa de Regionalização do Turismo. Num segundo momento foi o engajamento e a operacionalização do PRT por um agente articulador estadual (a SETU/PR), quem propiciou a implantação não só do programa em si, mas de uma nova compreensão sobre como gerir o turismo no estado. A existência de ambientes com múltiplos atores possibilitou a reprodução e a aceitação do entendimento coletivo gerado pelas ações desses atores em prol da regionalização do turismo.

Alguns resultados práticos foram auferidos desse processo e, mudaram o cenário da gestão pública do turismo no estado. Assim a organização, gestão e planejamento do turismo frente ao PRT gerou a inserção de novos atores. A regionalização do turismo como política possibilitou a ocorrência da descentralização da gestão do turismo sem afetar a promoção e comercialização de produtos turísticos<sup>78</sup>. Assim e após a experiência da municipalização do turismo com o PNMT (1994-2002) e com a transição para uma visão de regionalização criou-se um ponto de interesse para a integração entre as esferas municipal e regional, o turismo. Logo a criação de regiões turísticas delimitadas geograficamente e, com o posterior estabelecimento de estruturas de gestão regionais foram adotadas como instrumento para atingir e fomentar o desenvolvimento do turismo pelo país.

---

<sup>78</sup>Em comparação aos resultados do Programa de Municipalização do Turismo – PNMT (1994-2002).

Entendemos aqui que na formação do arranjo da regionalização houve um modelo externo de como organizar, planejar e gerir o turismo que foi incorporado e alinhado aos interesses do turismo do Paraná. Dessa forma uma ordem social predominante e atuante na institucionalização do discurso e prática da regionalização do turismo. Os discursos de convergência e discordância não foram detectados, vez que o entendimento da regionalização foi incorporado ao discurso e às práticas dos atores presentes na formação do arranjo da regionalização do turismo no estado.

Em suma esperamos que as implicações sociais de nosso estudo, nos levem a considerar que a existência de uma única ordem social influenciando discursos e práticas torne aceita e, em certo ponto legítima não somente as suas próprias ações e o campo organizacional, mas proporcione valor - quer social, econômico, cultural ou político - também para as localidades pertencentes à região turística.

Ao apresentar estas considerações relativas à formação do arranjo da regionalização do turismo como um processo de institucionalização, acreditamos possibilitar maior interesse nas questões relativas à organização e gestão pública do turismo e à aplicabilidade da teoria institucional na compreensão de como a atividade turística tem se estruturado. Consideramos esta uma contribuição do nosso estudo, numa jornada de interdisciplinaridade e conversação teórica, longe de estar no final.

## 5.2 RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

A problemática deste estudo se inseriu dentro do contexto de desenvolvimento de uma prática e discurso organizacional no planejamento e gestão da atividade turística, a regionalização do turismo no estado do Paraná. Nesse entendimento as considerações acerca de estudos futuros direcionam-se tanto para a compreensão de problemas relacionados a esse processo quanto às possibilidades de exploração teórica deste mesmo tema por outras perspectivas analíticas, frente à multiplicidade de variantes presentes no fenômeno.

Com efeito a abordagem dos *stakeholders* (FREEMAN, 1984; FREEMAN; HARRISON; WICKS; PARMAR; COLLE, 2010; DONALDSON; PRESTON, 1995)

para o estudo do processo de regionalização do turismo apresenta possibilidades de análise focadas nos atores organizacionais (quer em grupo ou individualmente) de forma a compreender descritiva e instrumentalmente a formação de relacionamentos, a criação e administração de interesses e a disposição de funções e papéis na realidade da gestão do turismo regional.

O conceito de governança dentro do espectro da gestão pública do turismo regional pode ter como objeto de análise as instâncias de governança regional (IGRs) como instituição (estrutura e processo) política (LEACH; BLOOM; ELY; NIGHTINGALE; SCOONES; SHAH; SMITH, 2007), dentro do enfoque que considere suas crenças, práticas, tradições e dilemas (RHODES, 2007) e que a reconheça como termo correlato a interdependência entre os setores público, privado e voluntário (STOKER, 1998). Neste ponto as diferenças nos recursos turísticos, organizacionais, estruturais e políticos de cada região turística podem ser utilizados como elementos de análise e diferenciação do nível de aceitação, incorporação e desenvolvimento dos preceitos do PRT.

Outro ponto salientar para futuros estudos é a análise da regionalização com enfoque no conceito de *institutional entrepreneurs* (POWELL, 1988), com propósito de analisar quais mudanças e condições permitem a entrada dessa prática e discurso no contexto do campo do turismo nacional. Em específico, no caso do desenvolvimento do turismo no Paraná verificar a ocorrência dessas modificações em ambientes público-privado e identificar como os atores organizacionais se comportam frente a introdução de uma nova forma de organização, planejamento e gestão do turismo.

Ponderamos também a possibilidade de estudar a efetividade do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil em outros estados, bem como as bases que tornaram possível a sua implementação. Destarte, indicamos a realização de pesquisas sobre a institucionalização da própria política pública, sua legitimidade como política de descentralização e fatores de obtenção de sucesso ou fracasso. Sugerimos ainda utilizar a ideia de campos organizacionais para analisar o efeito, no sentido de pressões institucionais, do arranjo da regionalização do turismo no Paraná nas organizações turísticas públicas e privadas membros ou não do CCTUR.

## REFERÊNCIAS

AHRENS, Joachim. *Governance and economic development*, a comparative institutional approach. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

\_\_\_\_\_. *Governance in the process of economic transformation*. Draft version, Apr. 2006. Disponível em: < <http://www.oecd.org/dataoecd/52/20/37791185.pdf>>. Acesso em: 12/11/2010.

ALDRICH, Howard E.; FIOL, C. Marlene. Fools rush in? The institutional context of industry creation. *Academy of Management Review*, v. 19, n. 4, p. 645-670, 1994.

ALDRICH, Howard E.; PFEFFER, Jeffrey. Environments of organizations. *Annual Review of Sociology*. v. 2, n. 79, pp. 79-105, 1976. Disponível em [www.annualreviews.org/arjournals](http://www.annualreviews.org/arjournals). Acesso em 3/2/2009.

ALFORD, John; HUGHES, Owen. Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, v. 38, n. 2, p. 130-148, 2008.

ALIPOUR, Habib; KILIC, Hasan. An institutional appraisal of tourism development and planning: the case of the Turkish Republic of North Cyprus. *Tourism Management*, v. 26, n. 1, p. 79-94, 2005.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, p. 543–571, 2008.

ARTS, Bas. Non-state actors in global environmental governance: new arrangements beyond the state In: KOENIG-ARCHIBUGI, M.; ZURN, M. *New modes of governance in the global system*. Hampshire: Palgrave MacMillan, 2005.

ASIAN DEVELOPMENT BANK - ADB. Governance: Sound Development Management. Manila: ADB, 1995. Disponível em: <<http://www.adb.org/Documents/Policies/Governance/default.asp?p=policies>>. Acesso em: 11/11/10. Não paginado.

AUCOIN, Peter. Politicians, public servants, and public management: getting government right. In: PETERS, Guy; SAVOIE, Donald (Ed.), *Governance in a Changing Environment*. Montreal: Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen's University Press, p. 113-137, 1995.

BARBOSA, Luiz Gustavo Medeiros (Org). *Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional – Relatório Brasil 2009*. Brasília: Ministério do Turismo, 2009.

\_\_\_\_\_. *Índice de competitividade do turismo nacional - 65 Destinos indutores do desenvolvimento turístico regional – Relatório Brasil 2010*. Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

BARLEY, Stephen R.; TOLBERT, Pamela S. Institutionalization and structuration:

studying the links between action and institution. *Organization Studies*, v. 18, n. 1, p. 83-117, 1997.

BASTEDO, Michael N. Convergent institutional logics in public higher education: state policymaking and governing board activism. *The Review of Higher Education*, v. 32, n. 2, p. 209-234, 2009.

BERRY, William D.; BERKMAN, Michael B.; SCHNEIDERMAN, Stuart. Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: the development of institutional boundaries. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 4, p. 859-874, 2000.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 1984.

BERTERO, Carlos Osmar; KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. A evolução da análise organizacional no Brasil. *RAE. Revista de Administração de Empresas*, v. 34, n. 3, p. 81-90, 1994.

BERTUCCI, Guido. Foreword. In: UNITED NATIONS. Division for Public Administration and Development Management. Department of Economic and Social Affairs. *Public governance indicators: a literature review*. New York, NY: United Nations, 2007.

BEVIR, Mark. A decentered theory of governance. In: BANG, Henrik (Ed.) *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press, p. 200-221, 2003.

\_\_\_\_\_. Governance and interpretation: what are the implications of postfoundationalism?, *Public Administration*, v. 82, p. 605-625, 2004.

BEVIR, Mark; RHODES, R. A. W.; WELLER, Patrick. Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector. *Public Administration*, v. 81, n. 1, 2003, p. 1-17.

BEZERRA, Deise Maria Fernandes; CARVALHO, Aldo César. *Programa Nacional de Municipalização do Turismo: realidade e perspectivas*. Trabalho de Especialização (Curso de Planejamento e Gestão do Turismo). Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1999.

BINGHAM, Lisa, B.; NABATCHI, Tina; O'LEARY, Rosemary. The New Governance: practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, v. 65, n. 5, p. 547-558, 2005.

BJERREGAARD, Toke. Institutional change at the frontlines: a comparative ethnography of divergent responses to institutional demands. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, v. 6, n. 1, p. 26-45, 2011.

BORUM, Finn; WESTENHOLZ, Ann. The incorporation of multiple institutional models: organizational field multiplicity and the role of actors. In: SCOTT, W. Richard; CHRISTENSEN, Søren. (eds) *The institutional construction of organizations: international and longitudinal studies*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, p.113-134, 1995.



BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. *Public management and governance*. 2nd. ed. Abingdon, Oxon, UK: Routledge, 2009.

BOUCKAERT, Geert. Pride and Performance in Public Service: Some Patterns of Analysis. *International Review of Administrative Sciences*, v. 67, n. 1, p. 15-27, 2001.

BRASIL. Ministério do Esporte e Turismo. Municipalização do turismo. 2002. Disponível em: <[http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av\\_prog/083/prog083.htm](http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av_prog/083/prog083.htm)>. Acesso em 12/8/2011.

BRASIL. Ministério do Turismo. Plano nacional de turismo - diretrizes, metas e programas - 2003-2007. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. *Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil: Diretrizes Operacionais*. Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Brasília: Ministério do Turismo, 2004a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. José Gabriel Pesce Jr. (Moderador). *Oficina de planejamento e definição de estratégias de implementação do programa*. Curitiba, Abril 2004b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. José Gabriel Pesce Jr. (Moderador). *Oficina de sensibilização e mobilização*. Curitiba, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. *Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: ação municipal para a regionalização do turismo*. Brasília: MTUR/SNPT/DEAOT/CGR, 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Plano nacional de turismo 2007-2010*. Uma viagem de inclusão. Brasília, 2007b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. *Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Introdução à Regionalização do Turismo / Ministério do Turismo*. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. – Brasília, 2007c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Hábitos de consumo do turismo do brasileiro Julho 2009*. Brasília: Ministério do Turismo, 2009a. Disponível em: [http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/todas\\_noticias/Noticias\\_download/13.11.09\\_Pesquisa\\_Hxbitos\\_2009.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/todas_noticias/Noticias_download/13.11.09_Pesquisa_Hxbitos_2009.pdf). Acesso em: 1/8/2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Plano Aquarela 2020 - Marketing Turístico Internacional do Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2009b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estudos e Pesquisas. *Estudo da demanda turística internacional 2004-2009*. Brasília: MTUR, 2010a. Disponível em: [http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/demanda\\_turistica/internacional/download\\_internacional/Estudo\\_da\\_Demanda\\_Turxstica\\_Internacional\\_-\\_2004-2009.pdf](http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/demanda_turistica/internacional/download_internacional/Estudo_da_Demanda_Turxstica_Internacional_-_2004-2009.pdf). Acesso em 12/7/2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH). *Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil*. Resumo Executivo. Brasília: MTUR/IADH, 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Regionalização do turismo, 2011. Disponível em: [http://www.turismo.gov.br/turismo/programas\\_acoes/regionalizacao\\_turismo/](http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/). Acesso em: 12/4/2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 4, p. 55-72, jul. 2000.

BRYMAN, Alan. The debate between quantitative and qualitative research: a question of method or epistemology? *The British Journal of Sociology*. Mar 1984, 35, 1, p. 75-92.

BRUSADIN, Leandro Benedini. Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. *Revista Hospitalidade*, São Paulo, ano 2, n. 2, p. 87-111, 2. sem. 2005.

CARONNA, Carol A. The misalignment of institutional “pillars”: consequences for the U.S. Health Care Field. *Journal of Health and Social Behavior*, v. 45, extra issue: Health and health care in the United States: origins and dynamics, p. 45-58, 2004.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; LOPES, Fernando Dias. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações. XXIII Encontro da Associação Nacional dos Programas de pós-graduação em Administração - EnANPAD, Foz do Iguaçu, *Anais...*, Paraná, 1999.

CILLIERS, Paul. Why we cannot know complex things completely. *Emergence*, v. 4, n. 1/2, p. 77-84, 2002.

COLYVAS Jeannette A.; POWELL Walter W. Roads to institutionalization: the remaking of boundaries between public and private science. *Research in Organizational Behavior*, v. 27, p. 305-353, 2006.

COONEY, Kate. Organizational fields as key to structure and agency: Giddens, Sewell, and the neo-institutionalists. *Paper presented at the Annual Meeting of the American Sociological Association*, San Francisco, CA, Aug. 14, 2004. Disponível em: <[http://www.allacademic.com/meta/p110693\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p110693_index.html)>. Acesso em: 26/5/2009.

\_\_\_\_\_. Fields, organizations, and agency: toward a multilevel model theory of institutionalization in action. *Administration & Society*, v. 39, p. 687-718, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE TURISMO. *Turismo no Brasil 2011-2014*. Documento Referencial. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. *2010 Dados do turismo brasileiro*. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/Cartilha-Dados\\_Turismo-15x21-web.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Cartilha-Dados_Turismo-15x21-web.pdf)>. Acesso em: 12/7/2011.

CRESWELL, John W. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2003.

CRUBELLATE, João Marcelo; PASCUCCI, Lucilaine.; GRAVE, Paulo S. Contribuições para uma visão baseada em recursos legítimos. *Revista de Administração de Empresas*, v. 48, n. 4, p. 8-19, 2008.

CZARNIAWSKA, Barbara; WOLFF, Rolf. Constructing new identities in established organization fields: young universities in old Europe. *International Studies of Management & Organization*, v. 28, 1998.

DACIN, M. Tina; GOODSTEIN, Jerry; SCOTT, W. Richard. Institutional theory and institutional change: introduction to the especial research forum. *Academy of Management Journal*, v. 45, n. 1, p. 45-57, 2002.

DE VRIES, Jouke. Is New Public Management really dead? *OECD Journal of Budgeting*, v. 10, n. 1, p. 39-44, 2010.

DEEPHOUSE, David L. Does isomorphism legitimate? *Academy of Management Journal*, v. 39, n. 4, p. 1024-1039, 1996.

DELBRIDGE, Rick; EDWARDS, Tim. The Relational Pragmatics of Institutional Entrepreneurship and Field Recomposition. Paper presented at EGOS, 2006.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonne. S. (Org). *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIMAGGIO, Paul. Interests and agency in institutional theory. In: ZUCKER, L. (Ed.). *institutional patterns and organization*. Cambridge: Ballinger Press, p. 3-21, 1988.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, p. 147-160, abr. 1983.

\_\_\_\_\_. Introduction. In: POWELL, Walter W; DIMAGGIO, Paul, J. (Eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, USA: The University of Chicago Press, p. 1-40, 1991.

DONALDSON, Thomas; PRESTON, Lee E. The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence, and implications. *The Academy of Management Review*, v. 20, n. 1, p. 65-91, 1995.

DUNN, Mary B.; JONES, Candace. Institutional logics and institutional pluralism: the contestation of care and science logics in medical education, 1967-2005. *Administrative Science Quarterly*, v. 55, p. 114-149, 2010.

EDELMAN, Lauren B.; SUCHMAN, Mark C. The legal environments of organizations. *Annual Review of Sociology*, v. 23, p. 479-515, 1997.

EWALT, Jo Ann G. Theories of Governance and New Public Management: links to understanding welfare policy implementation, paper prepared for presentation at the Annual Conference of the American Society for Public Administration, Newark, NJ,

12 March, 2001. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/aspa/unpan000563.pdf>>. Acesso em: 23/9/2010.

EZZAMEL, Mahmoud; REED, Mike. Governance: a code of multiple colours. *Human Relations*, v. 61, n. 5, p. 597–615, 2008.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE); BRASIL. Ministério do Turismo. *Caracterização e dimensionamento do turismo doméstico no Brasil - 2007*. Relatório executivo - principais resultados selecionados. São Paulo: FIPE/MTUR, 2009. Disponível em: <[http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/demanda\\_turistica/domestica/downloads\\_domestica/Relatxrio\\_Executivo\\_Tur\\_Dom\\_2007.pdf](http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/demanda_turistica/domestica/downloads_domestica/Relatxrio_Executivo_Tur_Dom_2007.pdf)>. Acesso em 12/7/2011.

FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLIGSTEIN, Neil. Social skill and the theory of fields. *Sociological Theory*, v. 19, n. 2, p. 105-125, 2001.

FLIGSTEIN, Neil; SWEET, Alec Stone. Constructing politics and markets: an institutional account of european integration. *American Journal of Sociology*, v. 107, n. 5, p. 1206-1243, Mar. 2002.

FREEMAN, R. Edward. *Strategic Management: a stakeholder approach*. London: Pitman Publishing, 1984.

FREEMAN, R. Edward; HARRISON, Jeffrey S.; WICKS, Andrew C.; PARMAR, Bidhan L.; COLLE, Simone de. *Stakeholder theory: the state of the art*. New York: Cambridge University Press, 2010.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. R. Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: POWELL, Walter. W.; DIMAGGIO, Paul, J. (Eds.). *The new institutionalism in organizational analysis* London: University of Chicago Press, p. 232-263, 1991.

GAIO, Carolina. A parceria entre o PNMT e o programa Meu Negócio é Turismo no Estado de Santa Catarina: um estudo de caso. *Turismo Visão e Ação*, v.7, n.1 p.193-220, jan./abr.2005.

GARSON, G. David. *Institutional theory*. 2008. Disponível em: <<http://faculty.chass.ncsu.edu/garson/PA765/institutionalism.htm>>. Acesso em: 23/7/2009.

GIDDENS, Anthony. *A Constituição da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GIOIA, Dennis, A.; PITRE, Evelyn. Multiparadigm perspectives on theory building. *The Academy of Management Review*, v. 15, n. 4, p. 584-602, 1990.

GRAHAM, John; AMOS, Bruce; PLUMPTRE, Tim. Principles for good governance in the 21<sup>st</sup> century. *Policy Brief*, 15. Ottawa, Canada: Institute on Governance, 2003. Disponível em: <[http://iog.ca/sites/iog/files/policybrief\\_15\\_0.pdf](http://iog.ca/sites/iog/files/policybrief_15_0.pdf)>. Acesso em: 27/5/2011.

GRANT, D; KEENOY, T; and OSWICK, C. Organizational discourse – key contributions and challenges. *International Studies of Management and Organization*, v. 31, n. 3, p. 5-24, 2001.

GREENWOOD, Royston; SUDDABY, Roy; HINNINGS, C. R. Theorizing change: the role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. *Academy of Management Journal*, v. 45, n. 1, p. 58-80, 2002.

GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SAHLIN, Kerstin; SUDDABY, Roy. (Ed.). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage, 2008.

GRIX, Jonathan. Introducing students to the generic terminology of social research. *Politics* (Political Studies Association), v. 22, n. 3, p. 175-186, 2002.

GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo. *A construção da teoria institucional nos estudos organizacionais no Brasil: o período de 1993-2007*. 299 f. Tese (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, s/v, n. 53, p. 193-224, 2003.

HALL, Richard H. *Organizations: structures, processes, and outcomes*. 8<sup>th</sup> ed. Pearson Education, Inc.: New Jersey, 2002.

HANNAN, Michael T.; FREEMAN, John. The population ecology of organizations. *The American Journal of Sociology*, v. 82, n. 5, p. 929-964, Mar. 1977. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2777807>>. Acesso em: 3/2/2009.

HARDY, Cynthia. Researching organizational discourse. *International Studies in Management and Organization*, v. 31, n. 3, p. 25-47, 2001.

HAUGLAND, Sven A.; NESS, Håvard; GRØNSETH, Bjørn-Ove; AARSTAD, Jarle. Development of tourism destinations: an integrated multilevel perspective. *Annals of Tourism Research*, v. 38, n. 1, p. 268-290, 2011.

HEIZE, Thomas; KUHLMANN, Stefan. Across institutional boundaries? Research collaboration in German public sector nanoscience. *Research Policy*, v. 37, p. 888–899, 2008.

HENSMANS, Manuel. Social movement organizations: a metaphor for strategic actors in institutional fields. *Organization Studies*, v. 24, n. 3, p. 355-381, 2003.

HOFFMAN, A. J. Institutional evolution and change: Environmentalism and the U.S. chemical industry. *Academy of Management Review*, v. 42, n. 4, 1999, p. 351-371.

HEYWOOD Andrew. *Politics*. Basingstoke, UK: Palgrave, 2003.

HOOD, Christopher. The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, v. 20, n. 2/3, p. 93-100, 1995.



IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *IBGE Censo 2010*. Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 12/8/2011.

JAMAL, Tazim; ROBINSON, Mike. Introduction: The Evolution and Contemporary Positioning of Tourism as a Focus of Study. *The SAGE Handbook of Tourism Studies*. 2009. SAGE Publications. Disponível em: <[http://www.sage-reference.com/hdbk\\_tourism/Article\\_n1.html](http://www.sage-reference.com/hdbk_tourism/Article_n1.html)>. Acesso em: 30 Apr. 2010.

JENNINGS, Gayle. *Tourism research*. Australia: John Wiley & Sons Australia, 2001.

JOHNSON, Cathryn. Legitimacy processes in organizations. *Research in the Sociology of Organizations*, v. 22, p. 1-24, 2004.

JOHNSON, Cathryn; DOWD, Timothy J.; RIDGEWAY, Cecilia L. Legitimacy as a Social Process. *Annual Review of Sociology*, v. 32, p. 53-78, 2006.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-92), *RAE. Revista de Administração de Empresas*, v. 34, n. 3, p. 41-48, 1994.

KING, Brian; PEARLMAN, Michael. Planning for tourism at local and regional levels: principles, practices and possibilities. In: JAMAL, Tazin; ROBINSON, Mike (Eds). *The SAGE Handbook of Tourism Studies*. London, UK: SAGE, p. 416-431, 2009.

KJAER, Anne Mette. *Governance*. Cambridge, UK: Polity, 2004.

KOOIMAN, Jan; BAVINCK, Maarten; CHUENPAGDEE, Ratana; MAHON, Robin; PULLIN, Roger. Interactive governance and governability: an introduction. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, v. 7, n. 1, 2008, p. 3-13. Disponível em: <[http://www.journaltes.dk/vol\\_7\\_no\\_1/no\\_2\\_Jan.pdf](http://www.journaltes.dk/vol_7_no_1/no_2_Jan.pdf)>. Acesso em: 26/8/2010.

KOOIMAN, Jan; VAN VLIET, M. Governance and public management. In: ELIASSEN, Kjell; KOOIMAN, Jan. (Ed.) *Managing public organizations*. London: Sage, 1993.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LAWRENCE, Thomas B.; WICKINS, Deborah; PHILLIPS, Nelson. Managing legitimacy in ecotourism. *Tourism Management*, v. 18, n. 5, p. 307-316, 1997.

LAWRENCE, Thomas B. Power, institutions and organizations. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SAHLIN, Kerstin; SUDDABY, Roy (Eds.). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage, p. 170-197, 2008.

LAWRENCE, Paul R.; LORSCH, Jay W. Differentiation and integration in complex organizations, *Administrative Science Quarterly*, v. 12, n. 1, p. 1-47, 1967.

LE, Yen; HOLLENHORST, Steven; HARRIS, Charles; MCLAUGHLIN, William; SHOOK, Steve. Environmental management: a study of vietnamese hotel. *Annals of Tourism Research*, v 33, n. 2, p. 545-567, 2006.

LEACH, Melissa; BLOOM, Gerry; ELY, Adrian; NIGHTINGALE, Paul; SCOONES, Ian; SHAH, Esha; SMITH, Adrian. *Understanding governance: pathways to sustainability*. STEPS Working paper 2. Brighon: STEPS Centre, 2007.

LEBLEBICI, Huseyin; SALANCIK, Gerald R.; COPAY, Anne; KING, Tom. Institutional change and the transformation of interorganizational fields: an organizational history of the U.S. Radio Broadcasting Industry. *Administrative Science Quarterly*, v. 36, p. 333-363, 1991.

LECA, Bernard; NACCACHE, Philippe. A critical realist approach to institutional entrepreneurship. *Organization*, v. 13, p. 627-651, 2006.

LEWIS, Marianne W.; GRIMES, Andrew J. Metatriangulation: building theory from multiple paradigms. *The Academy of Management Review*, v. 24, n. 4, p. 672-690, 1999.

LUO, Xiaowei. Continuous learning: the influence of national institutional logics on training attitudes. *Organization Science*, v. 18, n. 2, p. 280-296, 2007.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; GUARIDO FILHO, E. R.; ROSSONI, L. Campos organizacionais: seis diferentes leituras e a perspectiva de estruturação. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 10, p. 161-198, 2006.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. *Procedimentos qualitativos avançados de pesquisa*. Curso de Doutorado em Administração. PPGADM/UFPR, março a julho, 2007. Notas de aula.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria Silva da; CRUBELLATE, João Marcelo. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização RAC. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 14, setembro, pp. 77-107, 2010.

MARSH, David; FURLONG, Paul. A skin, not a sweater: ontology and epistemology in political science. In: MARSH, David; FURLONG, Paul. *Theory and methods in political science*. Basingstoke: Pallgrave MacMillan, p. 17-41, 2002.

MASSUKADO, Marcia Shizue. Políticas públicas: estratégias governamentais de intervenção no turismo. *Global Tourism*, São Paulo, v. 2, n.1, 2006.

MASSUKADO, Marcia Shizue; TEIXEIRA, Rivanda Meira. Políticas públicas, recursos turísticos e recursos organizacionais: o caso de Foz do Iguaçu, Paraná. *Turismo. Visão e Ação (Itajaí)*, v. 8, p. 201-222, 2006.

\_\_\_\_\_. A visão baseada em recursos na gestão pública do turismo: o caso de Curitiba-PR. *Turismo em Análise*, v. 19, p. 255-271, 2008.

\_\_\_\_\_. Resource-based view as a perspective for public tourism management research: evidence from two Brazilian tourism destinations. BAR. *Brazilian*

*Administration Review*, v. 6, p. 62-77, 2009.

MAYNTZ, Renate. New challenges to governance theory. In: BANG, Henrik Paul (Ed.) *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press, 2003, p. 27-40.

MERTON, Robert K. The unanticipated consequences of purposive action. *American Sociological Review*, v. 1, n. 6, p. 894-904, Dez. 1936. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/2084615> Acesso em 29/1/2009.

\_\_\_\_\_. Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, v. 18, n. 4, p. 560-568, Maio 1940. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/2570634>. Acesso em 29/1/2009.

MEYER, John, W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MEYER, John, W. Reflections on institutional theories of organizations. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SAHLIN, Kerstin; SUDDABY, Roy. (Eds.). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage, 2008, p. 788-809.

MILES, Matthew, B.; HUBERMAN, A. Michael. *Qualitative data analysis: a sourcebook of new methods*. Newbury Park, CA: Sage, 1984.

MISANGYI, Vilmos F.; WEAVER, Gary R.; ELMS, Heather. Ending corruption: the interplay among institutional logics, resources, and institutional entrepreneurs. *Academy of Management Review*, v. 33, n. 3, p. 750-770, p. 2008.

MORGAN, Gareth; SMIRCICH, Linda. The case for qualitative research. *The Academy of Management Review*, v. 5, n. 4, p. 491-500, 1980.

NEE, Victor. Sources of the new institutionalism. In: BRINTON, Mary C.; NEE, Victor (eds) *The New Institutionalism in Sociology*. California: Stanford University Press, 2001. pp. 1-16.

O'BRIEN, Danny. Event business leveraging The Sydney 2000 Olympic Games. *Annals of Tourism Research*, v. 33, n. 1, p. 240-261, 2006.

OEHLER-SINCAI, Iulia Monica. Strengths and weaknesses of the New Public Management (NPM) - cross-sectional and longitudinal analysis. Paper for the Conference organized by the SOG and the QoG Institute, University of Gothenburg – *New Public Management and the Quality of Government*, November 13-15, 2008. Disponível em: <[http://mpira.ub.unimuenchen.de/11767/1/MPRA\\_paper\\_11767.pdf](http://mpira.ub.unimuenchen.de/11767/1/MPRA_paper_11767.pdf)>. Acesso em 23/9/2010.

OLIVER, Christine. Sustainable competitive advantage: combining institutional and resource-based views. *Strategic Management Journal*. V. 18, p. 697-713, 1997.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO – OMT. *Panorama OMT del turismo internacional – Edición 2010*. set., 2010. Disponível em:



<[http://www.unwto.org/facts/eng/pdf/highlights/UNWTO\\_Highlights10\\_sp\\_LR.pdf](http://www.unwto.org/facts/eng/pdf/highlights/UNWTO_Highlights10_sp_LR.pdf)>. Acesso em: 7/4/2011.

\_\_\_\_\_. Breve resumen de las principales tendencias. *Barómetro OMT del turismo mundial*. v. 1, n. 1, feb. 2011, p. 1. ISSN1728-9254.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Governance in transition: public management reforms in OECD countries*. France: Head of Publications Service, OECD, 1995.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison Wesley, 1992.

PACHE, Anne-Claire. The arts of balancing conflicting institutional demands: The case of social integration enterprises. In: *Best Paper Proceedings of the Academy of Management Meeting*, Academy of Management Meeting. Montreal: Academy of Management, 2010.

PALMER, Donald A; JENNINGS, P. Devereaux; ZHOU, Xueguang. Late adoption of the multidivisional form by large U.S. corporations: Institutional, political and economic accounts. *Administrative Science Quarterly*, v. 38, n. 1, p. 100-131, Mar. 1993.

PALMER, Donald; BIGGART, Nicole; DICK, Brian. Is the New Institutionalism a Theory? In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SAHLIN, Kerstin; SUDDABY, Roy. (Ed.). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage, p. 739-768, 2008.

PARANÁ. Lei n. 15.973, de 13 de novembro de 2008. Política de Turismo do Paraná. *Diário Oficial Paraná Executivo*, Curitiba, PR, 13 nov. 2008d, ed. 7849, p. 4.

PARANÁ. Lei n. 13.986, de 30 de dezembro de 2002. *Diário Oficial Paraná Executivo*, Curitiba, PR, 30 dez. 2002, ed. 6386, p. 4.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Turismo (SETU). *Histórico Institucional*. [2004?] Disponível em: <http://www.setu.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=6>. Acesso em: 30/10/2010.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Turismo (SETU). *Plano de desenvolvimento do turismo no Paraná 2008-2011*. Curitiba: SETU, 2008a.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Turismo (SETU). *Foz do Iguaçu em dados. Estudo da demanda turística. Foz do Iguaçu - PR. 1995, 2000, 2005, 2006, 2007*. Curitiba: SETU, 2008b. Disponível em: [http://www.setu.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/estatisticas/estat\\_foz\\_do\\_iguacu.pdf](http://www.setu.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/estatisticas/estat_foz_do_iguacu.pdf). Acesso em 1/8/2010.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Turismo (SETU). *Orientação para a gestão municipal do turismo: Guia Prático para Dirigentes Públicos Municipais de Turismo*. Curitiba: SETU/PR, 2008c.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Turismo. Coordenadoria de Planejamento Turístico. *Orientações práticas às instâncias de governança de turismo do Paraná*. Curitiba: SETU/PR; SEBRAE/PR, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Turismo. *Sistema SETU – Plano de ações, 2011-2014* (folder). Curitiba: SETU/PR, 2011.

PARSONS, Talcott. *Structure and process in modern societies*. New York: Free Press, 1960.

\_\_\_\_\_. Prolegomena to a social theory of institutions. *American Sociological Review*, v. 55, n. 3, 1990, p. 319-333. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2095758>. Acesso em: 29/01/2009.

PATTON, Michael Quinn. *Qualitative research and evaluation methods*. California: Sage, 2002.

PFEFFER, Jeffrey; SALANCIK, Gerald. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York, NY: Harper and Row, 1978.

PHILLIPS, Nelson; HARDY, Cynthia. Managing multiple identities: discourse, legitimacy, and resources in the UK refugee system, *Organization*, v. 2, p. 159-185, 1997.

PHILLIPS, Nelson; LAWRENCE, Thomas B.; HARDY, Cynthia. Discourse and institutions. *Academy of Management Review*, v. 29, p. 635–652, 2004.

PHILLIPS, Nelson; MALHOTRA, Namrata. Taking social construction seriously: extending the discursive approach in institutional theory. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SAHLIN, Kerstin; SUDDABY, Roy. (Eds.). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage, p. 702-720, 2008.

POLLITT, Christopher. The New Public Management: An Overview of Its Current Status. *Revista Administratie Si Management Public*, n. 8, p. 110-114, 2007. Disponível em: [http://www.ramp.ase.ro/en/\\_data/files/articole/8\\_01.pdf](http://www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/8_01.pdf). Acesso em 29/9/2010.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 3, Jul./Set., 2002, p. 5-30.

\_\_\_\_\_. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

POWELL, Walter W. Expanding the scope of institutional analysis. In: POWELL, Walter, W.; DIMAGGIO, Paul J. (Eds.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, p. 183-203, 1991.

\_\_\_\_\_. The new institutionalism. In: *The International Encyclopedia of Organization Studies*. Sage Publishers, 2007. Disponível em: <<http://www.stanford.edu/group/song/papers/NewInstitutionalism.pdf>> . Acesso em 16/7/2009.

POZZEBON, Marlei. *Doing and publishing research (IS and management): theoretical and methodological concerns*. Ph.D. Seminar. Curso de Doutorado em Administração. PPGADM/UFPR, abril, 2009. Notas de aula.

PROVAN, Keith G; MILWARD H. Brinton. Do Networks really work? a framework for evaluating public sector organizational networks, *Public Administration Review*, v. 61, n. 4, p. 414–23, 2001.

PURDY, Jill M.; GRAY, Barbara. Conflicting logics, mechanisms of diffusion, and multilevel dynamics in emerging institutional fields. *Academy of Management Journal*, v. 52, n. 2, p. 355-380, 2009.

RHODES, Rod A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. XLIV, 1996, p. 652-667.

\_\_\_\_\_. Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, v. 28, n. 8, p. 1243-1264, 2007.

RICHARDSON, Robert Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 2011.

ROMAN NETO, João; SILVA, Anielson Barbosa da. Perspectiva multiparadigmática nos estudos organizacionais. In: SILVA, Anielson Barbosa da; GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo (Org.) *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROCHA, Jhonattan Souza da; ALMEIDA, Noslin de Paula. Políticas públicas federais de turismo: uma análise circunstancial do Plano Nacional de Turismo 2003-2007 (Brasil). *Turismo & Sociedade*, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 105-116, outubro de 2008.

ROSSONI, Luciano. *Governança corporativa, legitimidade e desempenho das organizações listadas na Bovespa*. 218 f. Tese (Doutorado em Administração) Programa de Pós-Graduação em Administração, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009.

ROTH, Guenther. Introduction. In: WEBER, Max. *Economy and society*. (Guenther Roth & Claus Wittich – Eds). University of California Press: California, 1978.

ROULEAU, Linda; SÉGUIN, Francine. Strategy and organization theories: common forces of discourse. *Journal of Management Studies*, v. 32, n. 1, p. 101-117, 1995.

RUEF, Mike; SCOTT, W. Richard. A multidimensional model of organizational legitimacy: hospital survival in changing institutional environments. *Administrative Science Quarterly*, v. 43, n. 4, p. 877-904, 1998.

SAVOIE, Donald. J. What is wrong with the new public management?. *Canadian Public Administration*, v. 38, n. 1, p. 112–121, 1995.

SILVEIRA, Marcos Aurélio Tarlombani da. *Turismo, políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento*. Um foco no estado do Paraná no contexto regional. 277 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SCOTT, W. Richard. The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, v. 32, n. 4, p. 493-511, 1987. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2392880>> Acesso em: 20/12/2008.

\_\_\_\_\_. Institutions and organizations: toward a theoretical synthesis. In: SCOTT, W. Richard; MEYER, John W. *Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994, p. 55-80.

\_\_\_\_\_. Introduction: institutional theory and organizations. In: SCOTT, W. Richard; CHRISTENSEN, Søren. (eds) *The institutional construction of organizations: international and longitudinal studies*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1995.

\_\_\_\_\_. *Institutions and organizations*. (2 ed.) Thousand Oaks. CA: Sage, 2001.

\_\_\_\_\_. *Organizations: rational, natural, and open systems*. 5<sup>th</sup> ed. Pearson Education: Upper Saddle River/New Jersey, 2003.

\_\_\_\_\_. Institutional theory contributing to a theoretical research program. In: SMITH, Ken G.; HITT, Michael A. (Eds.). *Great minds in management: the process of theory development*. New York: The Oxford University Press, 2005, 460-484.

\_\_\_\_\_. Field Structuration Processes: Lessons from a study of advocacy organizations in urban communities. In: SCOTT, W. Richard; DESCHENES, Sarah; HOPKINS, Kathryn; NEWMAN, Anne. *Between Movement and Establishment: Organizations Advocating for Youth*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2009.

SCOTT, W. Richard; MEYER, John W. The organization of societal sectors. In: MEYER, John, W.; SCOTT, W. Richard (Eds.). *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills, CA: Sage, p. 129-153, 1983.

SCOTT, W. Richard; RUEF, Martin; MENDEL, Peter J.; CARONNA, Carol A. *Institutional change and health care organizations: from professional dominance to managed care*. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.

SELLTIZ, Claire; WRIGHTSMAN, Lawrence Samuel; COOK, Stuart Wellford; KIDDER, Louise H. (Org.). *Métodos de pesquisa nas relações sociais - volume 2, Medidas na pesquisa social*. 2. ed. Brasileira. São Paulo: EPU, 1987.

SELZNICK, Philip. *Leadership in administration: a sociological interpretation*. Berkeley, CA: University of California Press, 1984.

\_\_\_\_\_. Institutionalism "Old" and "New. *Administrative Science Quarterly*, v. 41, n. 2, 1996, p. 270-277.

SHIPILOV, Andrew, V.; GREVE, Henrich, R.; ROWLEY, Timothy j. When do interlocks matter? Institutional logics and the diffusion of multiple corporate governance practices. *Academy of Management Journal*, v. 53, n. 4, p. 846-864, 2010.

SILVEIRA, Carlos Eduardo; PAIXÃO, Dario Luiz Dias; COBOS, Valdir José. Políticas Públicas de Turismo e a Política no Brasil: singularidades e (des)continuidade. *Ciência & Opinião*, Curitiba, v.3, n.1, p. 120-135, jan./jun.2006.

STEVENSON, Nancy; AIREY, David; MILLER, Graham. Tourism policy making: the policymakers perspectives. *Annals of Tourism Research*, v. 35, n. 3, p. 732-750. 2008.

STOKER, Gerry. Governance as theory: Five prop zitions. *Governance-International Social Science Journal*, March, 155, p. 17-29, 1998.

\_\_\_\_\_. *Key Developments in English Local Government*. Lecture prepared for presentation at Zhejiang University, October 2006a (Paper F). Disponível em: <[http://www.ipeg.org.uk/papers/key\\_dev\\_eng\\_loc\\_gov.pdf](http://www.ipeg.org.uk/papers/key_dev_eng_loc_gov.pdf)>. Acesso em 1/9/2010.

\_\_\_\_\_. *Local Governance Research: Paradigms, Theories and Implications*. Lecture prepared for presentation at Zhejiang University, October 2006b (Paper B). Disponível em: <[http://www.ipeg.org.uk/papers/loc\\_gov\\_res.pdf](http://www.ipeg.org.uk/papers/loc_gov_res.pdf)>. Acesso em 1/9/2010.

SUCHMAN, Mark C. Managing legitimacy: strategic and institutional approach. *Academy of Management Review*, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.

SUDDABY, Roy; GREENWOOD, Royston. Rhetorical strategies of legitimacy. *Administrative Science Quarterly*, v. 50, n. 1, p. 35-67, Mar. 2005.

SUDDABY, Roy; COOPER, David J.; GREENWOOD, Royston. Transnational regulation of professional services: governance dynamics of field level organizational change. *Accounting, Organizations and Society*, v. 32, 2007, p. 333-362.

THE WORLD BANK GROUP. *What Are the Main Dimensions of Governance?* Disponível em: <http://go.worldbank.org/WA0I2A8VS0>, [2010]. Acesso em 23/9/2010.

THORNTON, Patricia. The rise of the corporation in a craft industry: conflict and conformity in institutional logics. *Academy of Management Journal*, v. 45, n. 1, p. 81-101, 2002.

THORNTON, Patricia; OCASIO, William. Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: executive sucession in the higher education publishing industry, 1958-1990. *The American Journal of Sociology*. v. 105, n. 3, p. 801-843, 1999.

\_\_\_\_\_. Institutional logics. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SAHLIN, Kerstin; SUDDABY, Roy (Eds.). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage, p. 99-129, 2008.

THORNTON, Patricia; JONES, Candace; KURY, Kenneth. Institutional logics and institutional change in organizations: transformation in accounting, architecture, and publishing. *Research in the Sociology of Organiztions*, v. 23, p. 125-170, 2005.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stuart R.; HARDY, Cynthia, NORD, Walter R. (orgs).

*Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, v. 1, p. 196-219, 1999.

VAN DE GEER, John P. *Multivariate Analysis of Categorical Data: Applications*, v. 3. EUA: SAGE Publications, 1993.

VAN DER BORG, Jan. Place marketing, governance and tourism development - or how to design the perfect regional tourist board? University Ca' Foscari of Venice, Dept. of Economics Research. Paper Series No. 04, 2008. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1098168>. Acesso em 12/4/2011.

VENTRESCA, Marc J; MOHR, John W. Archival research methods. In: BAUM, Joel A. C. (Ed.). *The Blackwell companion to organizations*. Oxford, UK: Blackwell Publishing, p. 805-828, 2007.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. v. 1. 5. ed. Brasília: UNB, 1991.

WELP, Yanina; URGELL; Ferran; AIBAR, Eduard. From Bureaucratic administration to network administration? An empirical study on e-government focus on Catalonia. *Public Organiz Rev*, v. 7, p. 299–316, 2007.

WILLIAMSON, Oliver E. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, v. 87, p. 548-577, 1981.

\_\_\_\_\_. *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press, 1995.

WOOTEN, Melissa; HOFFMAN, Andrew J. Organizational fields: past, present and future. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SAHLIN, Kerstin; SUDDABY, Roy (Eds.). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage, 2008, p. 130-148.

YANACOPULOS, Helen. The strategies that bind: NGO coalitions and their influence. *Global Networks*, v. 5, 2005, p. 93-110.

ZELDITCH, Morris. Processes of legitimation: recent developments and new directions. *Social Psychology Quarterly*, v. 64, n. 1, p. 4-17, 2001.

ZUCKER, Lyanne. G. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. *American Sociological Review*, v. 42, n. 5, p. 726-743, 1977.

\_\_\_\_\_. Organizations as institutions. *Research in the Sociology of Organizations*, v. 2, p. 1-47, 1983.

## APÊNDICE A - ROTEIRO ESTRUTURADO PARA COLETA DE DADOS

### 1. Caracterização do material

tipo de documento:

fonte/proveniente de:

data e local:

### 2. Análise de conteúdo do material

título:

assunto e objetivo:

participantes:

Informações e transcrições pertinentes aos objetivos da pesquisa:

### 3. Outras informações, observações ou pontos a serem esclarecidos

Curitiba, setembro/2011.

## APÊNDICE B – PARTICIPAÇÃO DE ATOR-AGENTE NAS REUNIÕES DO CONSELHO CONSULTIVO DE TURISMO DO PARANÁ, POR ENTIDADE E ANO

Entidade	Ano da Reunião									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
ABAV/PR	3	6	7	5	4	5	7	7	1	45
ABBTUR/PR	2	3	7	2	5	3	4	2	2	30
ABEOC/PR	2	3	4	3	3	6	3	4	2	30
ABETA/PR	0	0	0	1	3	1	2	4	4	15
ABGTUR	3	6	7	6	4	6	5	6	2	45
ABIH/PR	2	2	5	6	4	4	6	4	3	36
ABLA/PR	0	0	1	0	2	1	1	0	0	5
ABRACCEF/PR	0	0	0	5	1	3	4	4	3	20
ABRAJET/PR	0	3	6	4	3	4	6	5	3	34
ABRASEL/PR	0	0	0	3	2	2	3	3	2	15
ADETUR Litoral	0	0	0	0	0	0	1	1	1	3
ADETURNORP	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
APRATURR/PR	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2
ABCM/PR	0	0	0	0	0	5	5	3	0	13
ACP	0	0	0	0	1	2	3	5	3	14
AHPR	0	0	2	5	5	7	3	5	4	31
AMP	0	0	0	6	1	0	0	1	1	9
AMUNORPI	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
AMUTUR	6	9	9	10	6	6	8	4	5	63
ASSINTEC	0	0	0	0	0	0	0	2	3	5
BB	3	6	3	3	2	0	0	1	1	19
CEF	5	8	6	2	2	4	5	1	1	34
CET/FECOMERCIO	0	0	0	0	5	6	8	7	3	29
CIC	3	9	0	0	0	0	0	0	0	12
CNBB	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4
CACIA/SUD-PR	0	0	0	0	0	0	0	4	3	7
CC&VB	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
ECOPARANA	2	12	8	4	6	6	5	5	3	51
EMATER/PR	0	0	6	4	3	2	5	4	4	28
Escr. Sen. Flavio Arns	0	0	3	2	0	0	0	0	0	5
FCVB/PR	0	0	3	8	5	7	6	7	5	41
FETHEPAR	0	2	1	0	1	1	0	1	1	7
FCCSTH/PR	2	4	4	5	3	4	6	3	2	33
FC&C	0	0	0	0	0	0	0	6	3	9
FESDMT/PR	4	3	3	10	6	3	1	5	4	39
FTS/PR	3	6	6	1	0	0	0	0	0	16
FUMTUR	0	0	0	0	0	0	3	3	2	8
GE/PR	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
IBQP	0	0	0	0	0	0	3	2	4	9
IMT - Curitiba Turismo	0	0	3	6	6	8	4	7	5	39



Entidade	Ano da Reunião									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
IEPR	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3
IPARDES	0	0	0	0	1	7	6	3	0	17
ISTS	0	0	0	5	2	4	2	4	4	21
ITAIPU	2	6	6	6	4	5	5	6	2	42
MC&VB	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
MTUR	2	4	3	0	2	0	0	3	3	17
PRTURISMO	3	15	15	8	7	7	11	10	3	79
PH Carambeí	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
PM Araucária	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
PM Castro	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2
PM Maringá	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
PM Rio Azul	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
PM Siqueira Campos	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
PM Tibagi	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
RETUR	0	0	0	0	0	0	2	1	3	6
SEBRAE/PR	3	4	6	6	6	6	3	5	3	42
SEAB/PR	0	0	0	0	1	3	2	3	2	11
SEEC/PR	0	0	2	1	3	1	5	6	1	19
SEED	0	0	0	0	0	0	3	4	1	8
SEIM	0	0	5	3	5	3	1	3	2	22
SEPL	0	2	7	5	3	6	4	5	1	33
SEDU/PR	0	0	0	0	2	3	2	0	1	8
SEMA	0	2	3	4	4	5	4	2	0	24
SETP	0	0	0	0	0	3	2	0	0	5
SMT Guaraqueçaba	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
SMT Curitiba	0	0	5	0	0	0	0	0	0	5
SMT Foz do Iguaçu	0	0	3	0	3	2	2	5	2	17
SENAC/PR	3	9	8	5	7	4	7	2	1	46
SENAR/PR	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2
SESC/PR	0	0	6	5	6	6	6	6	2	37
SETU/PR	7	23	26	20	19	26	23	15	7	166
SINDEGTUR	0	0	0	0	4	6	4	6	3	23
SINDOTEL	3	5	7	6	3	3	3	8	4	42
	64	160	197	181	166	196	205	219	126	1514

**APÊNDICE C – PARTICIPAÇÃO DE ATOR-AGENTE NAS REUNIÕES DA  
CÂMARA TEMÁTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO DO  
TURISMO, POR ENTIDADE E ANO**

Entidades	Ano da Reunião								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
ABAV/PR	0	0	2	4	3	6	5	1	21
ABBTUR/PR	0	0	1	2	1	0	0	0	4
ABETA/PR	0	0	0	0	2	1	1	0	4
ABGTUR	1	5	5	3	2	4	4	3	27
ABRAJET/PR	0	0	4	3	1	4	1	2	15
APRATURR/PR	0	0	0	1	0	0	0	0	1
AMCG	0	0	0	0	0	0	0	1	1
AG. ROTA TROPEIROS	0	0	0	0	0	0	0	1	1
AMUTUR	2	9	6	3	4	6	0	0	30
CEF	0	10	5	0	0	0	0	0	15
CC&VB	0	0	0	1	0	5	2	0	8
ECOPARANA	1	15	9	2	3	8	9	2	49
EMATER/PR	0	2	2	2	1	5	1	2	15
FCVB/PR	0	0	1	0	1	2	1	0	5
FCCSTH/PR	1	1	3	1	0	4	1	0	11
FESDMT/PR	0	7	2	2	2	0	0	0	13
FTS/PR	1	0	6	0	0	0	0	0	7
FUMTUR	0	0	0	2	0	0	0	0	2
IMT - Curitiba Turismo	2	16	15	4	4	7	4	5	57
IPARDES	0	0	0	0	3	8	5	3	19
ITAIPU	0	4	1	2	0	0	0	0	7
MTUR	0	0	0	1	0	0	0	1	2
PRTURISMO	0	0	0	0	1	6	10	3	20
SEBRAE/PR	1	3	3	3	1	2	3	1	17
SEIM	0	4	3	2	3	1	1	1	15
SEDU/PR	0	0	0	0	1	0	0	0	1
SETP	0	3	0	1	0	2	1	2	9
SENAC/PR	1	15	12	6	5	8	10	5	62
SESC/PR	0	0	4	2	2	4	5	2	19
SETU/PR	4	23	38	20	12	18	19	12	146
SINDEGTUR	0	0	0	0	1	3	2	2	8
SINDOTEL	0	0	0	0	0	0	1	0	1
	14	117	122	67	53	104	86	49	612

## APÊNDICE D – 28 PUBLICAÇÕES DO MINISTÉRIO DO TURISMO SOBRE O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO - ROTEIROS DO BRASIL NO PERÍODO DE 2004 A 2011

BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Diretrizes Políticas*. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. *Diretrizes Operacionais*. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Módulo Operacional 1 - Sensibilização*. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Módulo Operacional 2 - Mobilização*. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Módulo Operacional 3 – Institucionalização de Instância de Governança Regional*. Brasília: Ministério do Turismo, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Módulo Operacional 7 – Roteirização Turística*. Brasília: Ministério do Turismo, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Formação de Redes*. Brasília: Ministério do Turismo, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Projeto do Salão do Turismo – Roteiros do Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Módulo Operacional 4 – Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional*. Brasília: Ministério do Turismo, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Módulo Operacional 5 – Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional*. Brasília: Ministério do Turismo, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Módulo Operacional 6 – Sistema de Informações Turísticas do Programa*. Brasília: Ministério do Turismo, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Módulo Operacional 8 – Promoção e Apoio à Comercialização*. Brasília: Ministério do Turismo, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Turismo e Sustentabilidade – Conteúdo Fundamental*. Brasília: Ministério do Turismo, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Sustentabilidade Ambiental*. Brasília: Ministério do Turismo, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Sustentabilidade Econômica*. Brasília: Ministério do Turismo, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Sustentabilidade Sociocultural*. Brasília: Ministério do Turismo, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Ação Municipal para a Regionalização do Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Diretrizes de uso da matriz de sistematização de informações*. Brasília: Ministério do Turismo, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Módulo Operacional 9 – Monitoria e Avaliação do Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: *Sustentabilidade Político-institucional*. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Projeto Inventário da Oferta Turística*. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Relatório do Programa de Regionalização do Turismo: Panorama Geral e Propostas para o Futuro do Turismo no País*. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. *Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. *Revista Comemorativa aos 5 anos da Regionalização como Política de Desenvolvimento do Turismo Nacional*. Brasília: Ministério do Turismo, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. *Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil 2009*. Brasília: Ministério do Turismo, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. *Relatório Comparativo do Salão do Turismo 2005/2006/2008/2009/2010*. Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. *Roteiros do Brasil 2011 – Tudo o que você precisa saber para curtir viagens inesquecíveis*. Brasília: Ministério do Turismo, 2011.

BRASIL. Ministério do Turismo. Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH). *Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil*. Resumo Executivo. Brasília: MTUR/IADH, 2010.

**APÊNDICE E – REPRESENTANTES DE ENTIDADES PRESENTES NAS ATAS  
DE REUNIÃO DO CCTUR (2003 A 6/2011) E NAS MEMÓRIAS DAS REUNIÕES  
DA CTMRT (2003 A 2010), POR ENTIDADE**

<b>Entidade e Representante da entidade</b>	<b>CCTUR</b>	<b>CTMRT</b>
<b>ABAV/PR</b>	<b>45</b>	<b>21</b>
Alexandre Korman	6	1
Ana Paula Lacerda Garcia	2	0
Antônio Carlos de Campos	2	0
Antônio João Monteiro de Azevedo	17	1
Celso José Tesser	1	0
Geraldo Zaidan Rocha	2	0
Joel Duarte	14	0
Viviane Raffner	1	2
Trícia Sander	0	15
Simone Hain Venâncio	0	1
Edson Luiz Wistuba	0	1
<b>ABBTUR/PR</b>	<b>30</b>	<b>4</b>
André Poletti	17	3
Eduardo Flavio Zardo	4	1
Ubaldo Laurindo Domingos	9	0
<b>ABEOC/PR</b>	<b>30</b>	<b>0</b>
Margareth Caron Sobrinho Pizzatto	10	0
Rubens Dobranski	20	0
<b>ABETA/PR</b>	<b>15</b>	<b>4</b>
Camila Barp	3	1
Daniel Spinelli	2	3
Ronaldo Frazen Júnior	5	0
Ruthe Sanchez	1	0
Simone Gonçalves Rodrigues	4	0
<b>ABGTUR</b>	<b>45</b>	<b>27</b>
Elizete de Oliveira	3	0
Ivan de Freitas Souto	2	0
Ivete Fagundes	28	2
Luci Jacomel Kowalczyk	1	0
Lucia Kispergher	1	0
Maeli Borges Fanini	4	3
Nancy Pinheiro Lima de Abreu	6	13
Célia Freitas	0	1
Denise Guimarães	0	2
Iná Rodrigues Ribeiro	0	6
<b>ABIH/PR</b>	<b>36</b>	<b>0</b>
Cláudio José Antunes	22	0
Henrique Lenz Cesar Filho	9	0
Hercílio Struck	1	0
Maurício Selene	1	0
Orlando Kubo	2	0
Rodrigo Nora	1	0
<b>ABLA/PR</b>	<b>5</b>	<b>0</b>
Valmor Weiss	5	0
<b>ABRACCEF/PR</b>	<b>20</b>	<b>0</b>
João Rocha Loures	6	0
Margareth Caron Sobrinho Pizzatto	5	0
Ortêncio S. Castilho	1	0
Ricardo Sanson	4	0
Rodrigo Swinka	1	0
Sérgio Camilo de Camargo	3	0
<b>ABRAJET/PR</b>	<b>34</b>	<b>15</b>
Antônio Claret de Rezende	30	15
Luiz Júlio Zaruch	4	0
<b>ABRASEL/PR</b>	<b>15</b>	<b>0</b>
Aldo Mattar	1	0
José Henrique Carlan	2	0
Luciano Ferreira Bartolomeu	8	0
Marcelo Woellner Pereira	4	0

Entidade e Representante da entidade	CCTUR	CTMRT
ADETUR Litoral	3	0
Carlos Cesar de Paula Gnatta	1	0
Daniela Meres Silva	2	0
Agência de Des. Turístico e Cultural Rota dos Tropeiros	0	1
Karen Laidiane Kobilarz	0	1
Eduardo Flavio Zardo	1	0
Márcio Assad	1	1
Associação Brasileira de Clubes de Melhor Idade - ABCMI/PR	13	0
Elisabete Jacomel Silva	11	0
Maria Solange Sottomaior Perazza	1	0
Regina Maria Loures Bueno	1	0
Associação Comercial do Paraná	13	0
Adriana Curi	1	0
Edda Deise de Mello e Silva	10	0
Isabel Kugler Mendes	2	0
Associação de Hostels no Estado do Paraná	32	0
Karla Lemos	24	0
Miguel Angel Allou	8	0
Associação do Municípios do Paraná - AMP	9	0
Edmur Francisco Santos	2	0
José Baka Filho	4	0
Sinval Ferreira da Silva	3	0
Associação dos Municípios do Norte Pioneiro do Paraná - AMUNORPI	1	0
Dirceu Rodrigues	1	0
Associação dos Municípios Turísticos do Paraná - AMUTUR	63	30
Edmur Francisco Santos	43	12
Joel Mota	2	9
José Baka Filho	12	0
Luiz Grando	2	0
Marilis Pietrangelo	2	5
Nair Serrato	1	0
Péricles de Holleben Mello	1	0
Gessiane Sieben	0	3
Roberta Voi	0	1
Associação Inter-religiosa de Educação	5	0
Carlos Chiquin	1	0
Júlio Pereira da Silva	2	0
Ruben Orlando Moyano	2	0
Banco do Brasil	19	0
Edemar Morbach	1	0
Fernando Ferreira Netto	2	0
Giuliane Paulista Câmara	2	0
Luiz Hota Júnior	2	0
Marília Prado de Lima	10	0
Sandro Jaedosen Grando	2	0
Caixa Econômica Federal	34	15
Arielson Bittencourt	1	0
Cezar Vieira	1	0
Fábio Carnelós	1	0
Gilberto Pereira	1	0
Gueber Roberto Laux	12	4
João Carlos J. Mendes	3	0
João Carlos J. Moscovisck	1	0
Jorge Kalache Filho	2	0
Lenomar Arão	1	1
Luis Henrique Borgo	2	0
Luiz Alberto Kramski	1	4
Mounir Chaowiche	1	0
Renato Dall Agnol	1	0
Vilmar José Smidarle	4	0
Vladimir Demetech	2	0
Sonia Maria Santiago	0	1
José Airton Silva	0	3
Cybelles R. Dematte	0	1
Isabel Cristina Nascimento	0	1
Câmara Empresarial de Turismo da FECOMÉRCIO Paraná	29	0
Andrea Brehm	1	0

Entidade e Representante da entidade	CCTUR	CTMRT
Darci Piana	6	0
Emerson Mubaia Chain Jabur	12	0
Leonir José Vicenzi	9	0
Sidney Catenai	1	0
Companhia de Desenvolvimento de Curitiba - CIC	12	0
Adriane Vortolini	5	0
Carlos Eduardo de Athayde Guimarães	1	0
Juliana Almeida Vosnika	4	0
Luiz Felipe Struyo	1	0
Paulo Henrique Munhoz da Rocha	1	0
Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	4	0
Ruben Orlando Moyano	4	0
Coordenadoria das Associações Comerciais, Industriais e Agrícolas do Sudeste do Paraná	7	0
Arthur Oscar Kruger Passos	5	0
Aurora Girardi	2	0
Curitiba Convention & Visitors Bureau	1	8
Marina Figueiredo	1	0
Juliana Vosnika	0	2
Marina de Oliveira	0	1
Pedro Claussen	0	1
Tatiana Turra	0	1
Everton Narciso	0	3
ECOPARANÁ	51	49
Altair Rosa	1	7
Ana Paula Zago	1	6
David Abdalla Rassi	3	0
Edson Willy Pinto	1	0
Kátia Koti	1	0
Letícia Ayumi Duarte	1	2
Letícia Bartozech Nitsche	1	0
Michelle Kosiak Poitevin	32	9
Ogier Alberge Buchi	6	0
Giovana Serenato	0	6
Liliane Vortolin	0	10
Marta Yoshie Takahashi	0	2
Tami Swchman	0	1
Rafael Andreguetto	1	0
Yure Lobo	3	6
EMATER/PR	28	15
Ademar Jorge Dressler	23	14
Marilda Gagens Badly	0	1
Elio Setti	5	0
Escritório do Senador Flávio Arns em Curitiba	5	0
Elisa Müller Oliveira	5	0
Federação de Convention & Visitors Bureaux do Estado do Paraná	41	5
Adonai Aires de Arruda	4	0
Cristiane Santos	7	1
Everton Narciso	2	1
Marina Figueiredo	1	0
Pedro Claussen	1	0
Sérgio Takao Sato	4	0
Tatiana Turra	21	3
Tatiane S. Fagundes	1	0
FETHEPAR	7	0
Luis Alberto dos Santos	2	0
Rosicler Torquato	1	0
Vicente Braz Chrispim	1	0
Wilson Pereira	3	0
Fórum de Coordenadores dos Curso Superiores de Turismo do PR	33	11
Dario Luiz Dias Paixão	15	1
Eliete Gouvêia	1	0
José Manoel Gonçalves Gândara	8	1
Luiz Fernando de Souza	1	0
Rafael Gutierrez Júnior	1	0
Renata Maria Ribeiro	1	0
Oswaldo Dias dos Santos	0	1

Entidade e Representante da entidade	CCTUR	CTMRT
Rosana Namisaki	0	5
Soalva Viginia de Carvalho	0	1
Ricardo Gomes Ramos	1	2
Simone Eloisa Villanueva de Castro Ramos	5	0
<b>Fórum de Turismo Sustentável Cataratas &amp; Caminhos</b>	<b>9</b>	<b>0</b>
Felipe Santiago Gonzalez	1	0
Jaime Nelson Nascimento	7	0
Neumari Morais	1	0
<b>Fórum Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo do Paraná</b>	<b>39</b>	<b>13</b>
Auro Luiz de Paula	1	0
Aurora Girardi	0	1
Gilmar Zachy Clavisso	0	1
Orley Antunes	0	1
Rosa Maria Loureiro	0	3
Rosângela Gondo (Sertaneja)	0	1
Sandra Leal	0	1
Carlos Adati	1	0
Carlos olnez Dalcin	1	0
Edison Lara	1	0
Izidro Constantino Guedes	5	0
Juliana Almeida Vosnika	4	1
Lourival Germano	4	0
Luiz Carlos Branco Flamengo	1	0
Marcia Droppa	1	0
Rafael Gutierrez Júnior	10	4
Rosângela Arrabal Danielides	5	0
Suzana de Oliveira Machado	5	0
<b>Fórum para o Turismo Sustentável no Estado do Paraná</b>	<b>16</b>	<b>7</b>
Ary Cornelsen Júnior	6	6
Gilberto Kessler	0	1
Gilmar Zachy Clavisso	1	0
Joao Carlos Tonetto Pinto	8	0
Luiz Antônio Rolim de Moura	1	0
<b>Fundação Municipal de Turismo de Paranaguá - FUMTUR</b>	<b>8</b>	<b>2</b>
Gerson França	1	0
Greice Schmegel	0	1
Lilian M. Uyetaqui	0	1
José Baka Filho	4	0
Luiz Fernando Gaspari de Oliveira Lima	3	0
<b>Governo do Estado do Paraná</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
Rodrigo Santos da Rocha Loures	1	0
<b>Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade - IBQP</b>	<b>9</b>	<b>0</b>
Dartilene S. Silva	1	0
Eduardo Camargo Righi	2	0
Ney Wessheimer Júnior	4	0
Rômulo Fernando Antônio de Oliveira Viel	2	0
<b>Instituto de Ecoturismo do Paraná</b>	<b>3</b>	<b>0</b>
Daniela Silva	1	0
Maíra Gavanski	1	0
Renata Padilha	1	0
<b>Instituto Municipal de Turismo - Curitiba Turismo</b>	<b>42</b>	<b>57</b>
Adriane Vortolini	27	29
Everton Narciso	1	0
Carlos Eduardo Guimarães	0	1
Elaine Leal	0	5
Georgia Leal	0	1
José de Alencar	0	1
Maíra Pedron	0	1
Ilka Lopes Cardoso	1	0
José Moreira de Andrade	1	0
Juliana Almeida Vosnika	3	1
Luiz Felipe Strugo	1	18
Vera Lúcia Afonso Moreira de Andrade	8	0
<b>Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES</b>	<b>17</b>	<b>19</b>
Carlos Manoel Ataíde dos Santos	1	0
Marina Mori	1	0
Marino Castillo Lacay	14	6



Entidade e Representante da entidade	CCTUR	CTMRT
Carlos F de C Fayet	0	7
Ciro Cezar Barbosa	0	4
Glaucia Zuniga	0	1
Pedro Artur Cruz de Melo	0	1
Mariza Kloss	1	0
Instituto Superior de Turismo Sustentável - ISTS	21	0
Alexandre Augusto Biz	2	0
Alexsandro Pereira	2	0
Gustavo Cruz	3	0
José Manoel Gonçalves Gândara	14	0
Itaipu Binacional	42	7
Alexandre Machado Fernandes Filho	19	5
Antônio José C. Ribas	6	0
Hélio Teixeira	1	0
João Carlos Zehnpfenning	0	1
Waldemar Krepke Duarte	0	1
Jaime Nelson Nascimento	16	0
Maringá Convention & Visitors Bureau	1	0
Sérgio Takao Sato	1	0
Ministério do Turismo	17	2
Anya Ribeiro	4	0
Benita Monteiro	0	1
José Augusto Guedes Falcão	2	0
José Roberto de Oliveira	5	0
Maria do Carmo B. Coutinho	1	0
Ricardo Rarus de Cerqueira	4	1
Tânia Zapata	1	0
Paraná Turismo	79	20
Aline Motter	1	1
Antônio Duarte Costa Cunha	3	0
Carlos Garmatter	2	4
Evandro Pinheiro	5	0
Fabício Marrone	1	2
Herbert Antonio Jose Age	3	0
Herculano Francisco Giancesella Lisboa	12	0
Ion Gaerther Júnior	1	0
Jorge Rosas Demiate	12	0
Laura Furman Varella	4	0
Letícia Hartmann	4	0
Márcia Schier	3	0
Marcos Venicio Alves Meyer	1	0
Milton de Chueri Karam	22	4
Núbia Leão Porteiro	0	2
Patrícia Martini	0	7
Vânia Lúcia Climínio	4	0
Vera Lúcia Meza	1	0
Parque Histórico de Carambei	1	0
Dick de Geus	1	0
Prefeitura Municipal de Araucária	1	0
Marta Yoshie Takahashi	1	0
Prefeitura Municipal de Castro	2	0
Cezar Telles	1	0
Reinaldo Cardoso	1	0
Prefeitura Municipal de Maringá	1	0
Silvio Barros	1	0
Prefeitura Municipal de Rio Azul (coord. Turismo)	1	0
Sandra Kazmierczak	1	0
Prefeitura Municipal de Siqueira Campos	1	0
Dirceu Rodrigues	1	0
Prefeitura Municipal de Tibagi	1	0
Sinval Ferreira da Silva	1	0
Rede de Turismo Regional - RETUR	6	0
Manoel Jacó Garcia Gimenez	1	0
Vanderlei Poppi	1	0
Wanda Pille	4	0
SEBRAE/PR	42	17
Aldo César Carvalho	19	10

Entidade e Representante da entidade	CCTUR	CTMRT
Ana Lúcia de Souza	1	2
André Luiz da Rocha Barbalho	1	0
Eduardo Barroso Prugner	2	0
Gilberto Keserle	0	2
Luis Fernando Borro	0	1
Hélio Cadore	2	0
Joao Carlos Tonetto Pinto	12	0
Lilian Kolm Mota	1	0
Liliana Prestes Carriel	2	0
Patricia Albanez	2	4
<b>Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento - SEAB</b>	<b>10</b>	<b>0</b>
Ademar Jorge Dressler	1	0
Adriana da Igreja	3	0
Clarice Bastarz	5	0
Ednei Bueno do Nascimento	1	0
<b>Secretaria de Estado da Cultura</b>	<b>19</b>	<b>0</b>
Aline Albuquerque	1	0
Ana Maria Brotto Parada	8	0
Margareth Caron Sobrinho Pizzatto	1	0
Sônia Hamamoto Shigueota	3	0
Tatjane Garcia Albach	2	0
Vera Maria Haj Mussi Augusto	3	0
Wilson Merlo Pósnik	1	0
<b>Secretaria de Estado da Educação</b>	<b>8</b>	<b>0</b>
Andressa Alves Watanabe	2	0
Elaine Colletti Thrun	5	0
Helem Mara Silvério	1	0
<b>Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Assuntos do Mercosul</b>	<b>22</b>	<b>15</b>
Homero Leite Pereira	3	0
José Bernardoni Filho	1	0
Otávio Baptista da Silva	18	15
<b>Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento - SEAB</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
Ednei Bueno do Nascimento	1	0
<b>Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral</b>	<b>33</b>	<b>1</b>
Aline F. Araújo	1	0
Ary Talamini Júnior	6	0
Fernando Caldeira	1	0
Heitor Angelo Scremim França	15	1
Maria Inês Cervenka de Freitas	8	0
Rosane Gonçalves	2	0
<b>Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano</b>	<b>8</b>	<b>0</b>
Waltzer Donini	1	0
Wilson Bley Lipski	7	0
<b>Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos</b>	<b>24</b>	<b>9</b>
Álvaro Aparecido Marques	4	0
Evandro Pinheiro	16	6
Fábio Bellani	1	2
Newton Vittorio Sborgi	0	1
Paulo Drabik	1	0
Paulo Roberto Castella	2	0
<b>Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social</b>	<b>5</b>	<b>0</b>
Bohdah Metcko Filho	4	0
Núria Fernanda Tribulato Bianco	1	0
<b>Secretaria Municipapl de Turismo de Guaraqueçaba</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
João Luiz Rodrigues	1	0
<b>Secretaria Municipal de Turismo de Curitiba</b>	<b>2</b>	<b>0</b>
Luiz de Carvalho	2	0
<b>Secretaria Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu</b>	<b>17</b>	<b>0</b>
Ana Lúcia de Sousa	1	0
Felipe Santiago Gonzalez	11	0
Jaime Nelson Nascimento	1	0
Newton Paulo Angeli	2	0
Raimundo Pedro Argolo Peres	2	0
<b>SENAC/PR</b>	<b>46</b>	<b>62</b>
Cristiane Santos	1	0
Cibele Michelin	0	1
Cristine Frankl	22	16

Entidade e Representante da entidade	CCTUR	CTMRT
Daniele Volcov Martins	11	11
Érico Mórbi	1	0
Ilka Lopes	1	0
Kézia Cristina Talisin	5	34
Priscila Loro Milan	1	0
Vitor Salgado Monastier	4	0
Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR/PR	2	0
Adriana Terezinha Salvadori	1	0
Virmond Richard Lemos	1	0
SESC/PR	37	19
Andrea Brehm	5	19
Leonir José Vicenzi	32	0
SETU/PR	166	145
Airton Jose de Jesus	5	1
Ariane Veiga	1	0
Caren Nanci dos Santos	11	13
Celso de Souza Caron	36	1
Darcy Alves Caron	25	0
Deise Maria Fernandes Bezerra	33	42
Eliane Karam de Chueiri Sanches	14	25
Carolina Caron Krause	0	1
Claudia Braga	0	1
Daniela Costa Delis	0	1
Darli Machado Sant'Anna	0	4
Eveline Hasselmann	0	1
Fabricia Niare da Cruz Oro	0	1
Gionvana Serenato	0	1
Gisele Meurer	0	1
Guilherme Wendler	0	4
Helena Silva	0	1
Isabela Muller	0	1
Larissa Cavalcanti	0	2
Leonardo R. F. Gonçalves	0	1
Luana Gomes	0	3
Marina Rossi Ferreira	0	1
Murilo Ribeiro	0	6
Patricia Betti	0	1
Priscila Cintia Mohr	0	7
Renato Munhoz	0	1
Suellen Andreola	0	1
Fabício Ribeiro Morrone	1	2
Faisal Saleh	3	0
Gilce Battistuz	1	6
Guilherme Richter Caron	4	0
Herculano Francisco Giancesella Lisboa	4	0
Jose Claudio Rorato	4	0
Laura Furman Varella	1	0
Luiz Alberto de Paula César	1	0
Luiz Eduardo Marques Halila	1	0
Marcos Vinicius Zimiani Moya	12	0
Patricia Albanez	9	15
Sindicato Estadual de Guias de Turismo do Paraná	23	8
Lilian Kolm Mota	12	5
Lucia Kispergher	6	0
Antônio José Chalegre	0	1
Beatriz Battisti	0	1
Elizabete Corradi	0	1
Mirta Maria Pan Stringhetta	2	0
Nelly Wadoski	3	0
SINDOTEL	42	1
Carlos Alberto Tavares	1	0
Emerson Mubaia Chain Jabur	17	0
João Alberto Galvão	15	0
Julio Cezar	1	0
Orlando Kubo	5	0
Viviane Maçaneiro	3	1

## APÊNDICE F – RESUMO DO CONTEÚDO DOS RELATÓRIOS DE OFICINAS DO PRT REALIZADAS NO PARANÁ ENTRE 2004 A 2009

Observação: todos os relatórios apresentam três partes principais, a primeira relacionada à explanação sobre os objetivos da oficina (com igual conteúdo para todos os relatórios com a mesma finalidade, mas realizado em regiões diferentes), os resultados da oficina (visto tratar-se de reuniões de trabalho com metodologia participativa e de construção conjunta) e os dados dos participantes.

ANO	OFICINA	REGIÃO	OBJETIVO	DURAÇÃO
2004	Oficina de Planejamento para implementação do PRT no Estado do Paraná	Realizado em Curitiba com foco em todo o estado	Ampliar o conhecimento dos participantes sobre o Plano Nacional de Turismo, Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil e a Política de Desenvolvimento do Turismo no Estado. Analisar as regiões turísticas do Estado. Recomendar uma estratégia do Estado para a implementação do Programa	3 dias – 24 horas
2005	Oficina de Sensibilização e Mobilização	Realizado em todas as nove regiões turísticas do estado	Mobilizar os participantes para a importância do processo de regionalização do turismo	2 dias – 17 horas
2005	Oficina de sensibilização e mobilização municipal para a regionalização do turismo	Realizado em todas as nove regiões turísticas do estado	Sensibilizar e mobilizar os participantes sobre a importância do Programa de Regionalização do Turismo. Fortalecer o processo de desenvolvimento do turismo nos municípios com vistas à Regionalização. Comprometer os atores municipais com o processo de desenvolvimento local e regional.	2 dias – 18 horas
2005	Oficina de Institucionalização da Governança Regional	Realizado em todas as nove regiões turísticas do estado	Fomentar a criação, estruturação, adequação ou fortalecimento de uma organização regional que represente os diferentes segmentos da sociedade envolvida com o turismo regional.	2 dias – 19 horas
2005	Oficinas de Estruturação do Plano de Desenvolvimento Turístico Regional	Realizado nas regiões: Norte Litoral, Centro-Sul, Noroeste e Metropolitana de Curitiba	Elaborar o Plano de Desenvolvimento Turístico Regional	2 dias – 18 horas
2008	Oficina de Planejamento Estratégico das Instâncias de Governança Regionais do Paraná	Realizado em Curitiba com foco em todo o estado	Validar o mapa e o diagnóstico das regiões turísticas do Paraná. Identificar ações para fortalecer as instâncias de governança regionais. Buscar subsídios para a continuidade do processo de planejamento regional e estadual. Buscar subsídios para consolidar a imagem turística das regiões	2 dias – 15 horas
2008	Oficina do Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico Regional	Realizado em todas as dez regiões turísticas do estado	Nívelar informações sobre: Regionalização, diagnóstico regional e outros. Avaliar o Plano / 2005 (numa visão de processo). Identificar subsídios para elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico Regional 2008 / 2011 (inclusive gerenciamento).	1 dia – 7h30 horas
2009	Reunião Técnica de Estratégias e Critérios Municipais para o Desenvolvimento Regional	Realizado em todas as dez regiões turísticas do estado	Dar continuidade ao processo de municipalização e regionalização do turismo no Paraná → consolidação	2 dias – 14 horas